IX. Ruští a arménští uprchlíci a jejich *status personae*

DALIBOR JÍLEK A JANA MICHALIČKOVÁ*

1. PROBLÉM, ANEBO OTÁZKA

Společnost národů spolu se členskými státy pokládaly právní a osobní postavení uprchlíků za problém i otázku. Problém obvykle neničí otázky, nýbrž je klade. Otázky naproti tomu problém sdělují. Otázky mají vždy problematický obsah. Upínají se obvykle k jednomu problému. Někdy otázky spojují řetěz problémů.

Státy a orgány Společností národů nejprve určily totožnost problému uprchlictví. Jakmile vysoký komisař Společnosti národů pro uprchlíky přijal úřad, byl ihned pověřen úkolem vymezit právní postavení uprchlíků.[1] Členské a nečlenské státy Společnosti národů se scházely na jednotlivých mezivládních konferencích, aby vyřešily dílčí stránky uprchlického problému. Za normativní prostředek či metodu řešení nepoužily závaznou mezinárodní úmluvu, nýbrž doporučení. Doporučení, jehož základem byl politický souhlas, pojmenovaly jako „ujednání" bez ohledu na tehdejší nejednotné používání názvu v mezinárodní praxi. První politická ujednání upravila vydání průkazů totožnosti. Tyto průkazy vydávané uprchlíkům získaly za účelem řešení migrační situace široké kolektivní uznání mezinárodní povahy. Později přišla na řadu *ad hoc* definice ruského i arménského uprchlíka. Až

* Tato práce byla podporována *Agentúrou na podporu výskumu a vývoja* na základě smlouvy č. APVV-14-0852. Dalibor Jílek je profesorem v oboru mezinárodního práva veřejného na Fakultě práva Panevropské vysoké školy v Bratislavě. JUDr. Jana Michaličková, PhD., působí v praxi, v níž se soustředí zejména na odvětví mezinárodního práva soukromého a práva rodinného, jakož i politiku vůči rodině.

1 Dr. Fridtjof Nansen byl jmenován Radou Společnosti národů 20. srpna 1921 jako vysoký komisař jménem Společnosti v souvislosti s problémem ruských uprchlíků v Evropě *(High Commissioner on behalf of the League in connection with the problem concerning Russian Refugees in Europe)*. F. Nansen přijal jmenování 1. září 1921. Srov. HOPE SIMPSON, J. *The Refugee Problem*. London: Oxford University Press, s. 199.

v roce 1928 uzavřely státy v Ženevě ujednání o právním postavení ruských a arménských uprchlíků.

Jednou ze strukturálních složek právního postavení uprchlíků je jejich osobní postavení neboli *status personae*. Status shrnuje pravidla i instituty. V mezinárodním právu soukromém se utvořilo pět druhů statusů: *osobní*, věcný, místní *(locus regit actum)*, autonomie vůle a zákon veřejné bezpečnosti.[2] V zákonodárství se vyhranily tři formy osobního postavení. První forma se vztahuje ke dvěma základním druhům způsobilosti: právní způsobilosti a způsobilosti k právním úkonům (jednáním). Kdežto druhá forma zahrnuje úpravu manželství a rodinných záležitostí jako uzavření sňatku, rozluku, rozvod, uznání dítěte za vlastní, osvojení dítěte, poručnictví, pokud takové záležitosti nejsou předmětem smluvního režimu. Třetí forma osobního postavení se pojí s děděním, ať vzhledem k movitostem, nebo nemovitostem.

Objektem *kontextuálního rozboru* je výhradně první forma osobního postavení – právní způsobilost a způsobilost k právním úkonům (jednáním) – a to zejména vůči ruským a arménským uprchlíkům. Přítomnost uvedených uprchlíků na území tranzitního nebo přijímacího státu zapříčinil konflikt zákonů. Právní úprava osobního postavení cizinců a osob bez státní příslušnosti[3] byla v jednotlivých státech nejednotná. Jejich osobní situace byla tak nepřetržitě nestálá a právně nejistá. Posuzovaní právní způsobilosti a způsobilosti k právním úkonům uprchlíků vedlo k *antinomiím*. Osobní postavení uprchlíků se mohlo řídit zákony podle původní státní příslušnosti. Rozporná otázka zněla, má-li být postavení ruských uprchlíků upraveno na základě bývalého carského, nebo platného sovětského práva. Sovětské právo přitom sloučilo revoluční svědomí s třídním myšlením a nadřadilo obě kategorie.

Osobní postavení uprchlíků se mohlo také spravovat podle *místního* standardu: domicilu, faktického domicilu, současného domicilu, bydliště, trvalého bydliště, obvyklého bydliště či podle zákonů místa pobytu. Ženevské ujednání z roku 1928 mělo napravit nedostatek uniformity a odstranit právní nejistotu, v níž ruští a arménští uprchlíci žili. Nicméně strany ujednání si nepřály cokoli změnit v zákonodárství, nechtěly se zavázat k žádnému zákonodárnému opatření. Mezi objektivním účelem a subjektivním úmyslem států vznikl rozpor, jehož žádné z ujednání nepřekonalo.

---

2 PERELMAN, CH. *Právna logika. Nová rétorika*. Bratislava: Kaligram, 2014, s. 64. Namísto výrazu „status" je jednotně používán výraz „postavení".

3 V příspěvku jsou používány jak výraz „příslušnost", tak výraz „občanství" v závislosti na bezprostředním kontextu vnitrostátního nebo mezinárodního práva.

Vnitrostátní právo jednotlivých států obsahovalo různé *kvalitativní pojmy* coby hraniční určovatele. Tyto pojmy (státní příslušnost či občanství, domicil, bydliště) byly relativními právními pojmy. Jejich obsah byl závislý na konkrétním vnitrostátním právu, na jeho normativním kontextu. Přitom pojem coby abstraktní objekt zpravidla plnil vícerou pojmovou úlohu. Pojmovou úlohu navždy podmiňuje účel právního pravidla, titulu či institutu. Jediným pojmem, který neměl právní povahu a byl svázán s místním standardem, bylo *obvyklé bydliště*. Obvyklé bydliště se objevilo v ustanovení § 2 ujednání jako alternát domicilu. Obsah pojmu obvyklého bydliště byl deskriptivní výslednicí reality, závisel na konkrétních skutečnostech opakovaného chování osoby.

Právní a osobní postavení ruských i arménských uprchlíků je v příspěvku záměrně zasazeno do československé situace konfrontované s nezávaznou mezinárodní úpravou. Po první světové válce se utvářely základy československého státu a měnil se právní řád převzatý na základě recepčního zákona od rakousko-uherského soustátí.[4] V souladu s normativní teorií byl stát v právním smyslu totožný s jeho řádem. To byl radikální, ale i ničivý doktrinární postoj. V noetickém úhlu poznávat stát znamenalo poznávat jeho právní řád.

2. PESTRÉ PRAMENY

Během 20. let minulého století neplatila až na jednu výjimku žádná osobitá vnitrostátní pravidla *(leges speciales)* upravující právní postavení ruských a arménských uprchlíků. Pouze egyptská Rada ministrů *(Conseil des Ministres)* vydala 12. dubna 1926 rozhodnutí, jímž zavázala ministra vnitra, aby navrhl právní opatření vůči uprchlíkům z Ruska. Na základě pokynu byly přijaty dva vnitrostátní předpisy *(arrêtés)*, jejichž osobní působnost byla omezená.[5] Předpisy výlučně upravovaly situaci, v níž se ocitli ruští uprchlíci. Situace Arménů byla úplně odlišná.[6] Někteří arménští přistěhovalci s tureckými cestovními pasy se nacházeli v Egyptě pod konzulární ochranou tureckého

[4] Zákon ze dne 28. října 1918 o zřízení samostatného státu československého uveřejněný pod č. 11/1918 Sb. z. a n.

[5] Arrêté du 11 Mai 1926, relatif aux personnes ďorigine russe habitant le territoire égyptien, Journal Officiel No 45 du 13 Mai 1926, annexe II; Arrêté du 31 Mars 1926, portant tarif des droit à percevoir par les chefs de la communnauté russe en Egypte, Journal Officiel No 58 du 3 juin 1926 Egypte, Journal Officiel No 58 du 3 Juin 1926, annexe II.

[6] Documents préparatoires et procès-verbaux de la conférence intergouvernmentale pour le statut juridique des réfugiés 28–30 Juin 1928. Arrangement et Accord du Juin 1928. Série de Publications de la Societé des Nations, XIII. Réfugiés 1930, s. 65.

státu. Vzdor tomu jejich právní postavení nebylo jisté, kdežto jiní Arméni pravidelně se zdržující v Egyptě byli držiteli pasů spojeneckých mocností. O ně se turecký konzulát nestaral.

Oba egyptské předpisy představovaly důkazy opaku nejistého i křehkého právního postavení uprchlíků takřka ve všech státech, kde se zdržovali. Vůči ruským uprchlíkům byly aplikovány vnitrostátní zákony a nařízení s mezinárodním prvkem, jež byly rozptýleny v různých právních odvětvích. Navzdory převažujícímu dualistickému řešení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva měl nezanedbatelný vliv na právní postavení uprchlíků mezinárodní smluvní partikularismus. Politické a ideologické osamocení sovětského státu nebylo bezvýhradní. Státy někdy řešily situaci uprchlíků podle dohody, kterou uzavřely s carským státem. Některé státy, zejména sousední, sjednaly porevoluční dohody s Ruskou socialistickou federativní sovětskou republikou (RSFSR), s Ukrajinskou socialistickou sovětskou republikou (USSR) nebo od roku 1922 se Sovětským svazem.

Bez ohledu na obyčejová pravidla o sukcesi států ohledně mezinárodních smluv záviselo právní postavení ruských uprchlíků ve Švýcarsku na obchodní dohodě uzavřené mezi carským Ruskem a Švýcarskem v roce 1873. Vstup a pobyt ruských uprchlíků se řídil režimem snášenlivosti *(régime de tolérance)*.[7] Mírová smlouva podepsaná v Rize mezi RSFSR, která byla pověřena jednat za USSR a Běloruskou socialistickou sovětskou republiku (BSSR), a Polskem ze dne 18. března 1921 zevrubně upravila v čl. 6 způsoby nabytí státní příslušnosti. Zájmy příslušníků Ruska se nacházely pod diplomatickou a konzulární ochranou sovětské vlády. Ovšem *de iure* nebo *de facto* uznání sovětské vlády ovlivňovalo úpravu právního postavení ruských uprchlíků. Byť ruští i ukrajinští uprchlíci pobývající v Polsku mohli přijmout nebo odmítnout ochranu ze strany sovětského státu. Pokud uprchlíci na základě volby ochranu odmítli, požívali v Polsku právo azylu a nemohli být z politických důvodů vydáni.[8]

---

7 League of Nations. Russian Refugees. Summary of the Documents received by the Secretariat on this subject since the 12th Session of the Council, C.126.M.72, 1921, Annex 8, 12.727, May 12th, 1921.

8 League of Nations. Russian Refugees. Summary of the Documents received by the Secretariat on this subject since the 12th Session of the Council, C.126.M.72, 1921, Annex 9, No 664, May 25th, 1921.

Československo sjednalo prozatímní smlouvu jak s Ruskem,[9] tak s Ukrajinou ve dvou po sobě jdoucích dnech.[10] Československo uznalo vlády obou samostatných států *de facto*. Československo marně doufalo v demokratický obrat v zemi sovětů. Na základě obou smluv byl vzájemně uznán právní režim státní příslušnosti. Článek 9 měl v obou smlouvách totožný obsah podložený reciprocitou *(quid pro quo)*.[11] Smluvní ustanovení poskytovalo příslušníkům obou států cizinecký režim nejvyšších výhod.

První ruští uprchlíci přicházeli do Československa před uzavřením prozatímní smlouvy, a to vzápětí po vzkříšení jeho státnosti.[12] Velkou část uprchlíků tvořili vojáci ze západní části Ukrajiny. Tito vojáci byli ovšem záhy československými úřady navráceni. Další příliv uprchlíků pocházel z Pobaltí. Největší skupiny ruských uprchlíků přišli na československé území po roce 1921, když byli bělogvardějci poraženi na jihu Ruska. Dobročinné pomoci se zejména ujaly nevládní organizace, mezi nimiž vynikal Československý červený kříž. Ruští uprchlíci měli být podle československé vlády považováni za *hosty* československého národa. Vláda poskytla pomoc uprchlíkům uspořádáním „ruské akce", která trvala skoro do konce 20. let. Pomoc byla součástí zahraniční politiky rekonstrukce nejen z důvodu lidskosti, ale také kvůli bratrskému sentimentu a ideologii slovanství, i když slábnoucí.[13]

Ruští studenti[14] a zemědělci, ve valné většině donští kozáci, byli povoláni do Československé republiky v roce 1921 v organizovaných skupinách z Cařihradu, Gallipoli či Lemnosu. Vláda hodlala regulovat příliv uprchlíků, a tak se vyhnout jeho nekontrolovatelnosti. V souladu s oběžníkem Ministerstva vnitra ze dne 24. března 1921, č. 22.382, byli ruští státní příslušníci

---

9 Nařízení vlády republiky Československé ze dne 7. srpna 1922, jímž se uvádí v zatímní platnost prozatímní smlouva mezi republikou Československou a Ruskou socialistickou federativní sovětskou republikou (č. 258/1922 Sb. z. a n).

10 Nařízení vlády republiky Československé ze dne 7. srpna 1922, jímž se uvádí v zatímní platnost prozatímní smlouva mezi republikou Československou a Ukrajinskou socialistickou sovětskou republikou (č. 259/1922 Sb. z. a n).

11 Čl. 9 prozatímní smlouvy zní: „Příslušníci RSFSR budou požívati na území ČSR a příslušníci ČSR na území RSFSR všech všeobecně občanských práv a výhod, které jsou vyhrazeny nebo kterých se v budoucnu dostane příslušníkům kteréhokoliv třetího státu, s vyloučením práv a výhod, kterých požívají v RSFSR příslušníci s ní spojených republik".

12 Českým lidem, Národní listy, 12. března 1919: „Jsem zdráv a bohužel, živ!, psal nedávno jeden z nejušlechtilejších Rusů, bývalý předseda ruské dumy, Chomjakov. Nemůže být strašlivější tragiky, než tento výkřik zoufání starce, jehož otec byl apoštolem ruského Slovanství".

13 BENEŠ, E. Úvahy o slovanství: hlavní problémy slovanské politiky. 2. vyd. Praha: Čin, 1947, s. 234.

14 BENEŠ, E. *Pět let zahraniční politiky československé*. Praha: Orbis, 1924, s. 18.

po příchodu opatřeni prozatímními dokumenty: *osobními průkazy* na pobyt v Československé republice. Průkazy měly výhradně vnitrostátní účinky a postrádaly mezinárodní platnost: mezinárodní uznání ostatních států. Průkazy neumožnily svobodu pohybu ruským uprchlíkům, ačkoli to byl důvodný a spravedlivý požadavek prosazovaný Společností národů a jejím vysokým komisařem pro uprchlíky. Uprchlíci proto nemohli odcestovat do zemí, kde by snadno nalezli práci či podporu blízkých nebo přátel.

Další ruští uprchlíci přicházeli jednotlivě s cestovními doklady nebo bez jakýchkoli průkazů totožnosti. Často se vyhýbali ohlašovací povinnosti u místních úřadů. Mnozí z nich se dlouhodobě zdržovali na československém území neoprávněně. Někteří ruští uprchlíci se před vstupem i po vstupu v platnost prozatímní dvoustranné smlouvy snažili opatřit osvědčení o své totožnosti u tzv. ruských diplomatických misí. Neoficiální zastoupení vedli generál Leontěv a V. Rafalský. Žádný ze jmenovaných nebyl uznaným zástupcem RSFSR a obě zastoupení nebyla oficiálně akreditovaná československým ministerstvem zahraničních věcí. Cizinecké průkazy bylo oprávněno *legalizovat* jen ruské oddělení tohoto ministerstva. Ministerstvo vnitra odpovědné za státní bezpečnost kladlo důraz na vypátrání osob, které neměly řádně vystavené, platné nebo jakékoli cizinecké průkazy.

Podle přípisu ze dne 21. prosince 1921, č. 47129-II, bylo ministerstvo zahraničních věcí vyzváno Společností národů,[15] aby sdělilo přesný počet uprchlíků v Československu. Výkonem úkolu byl pověřen vysoký komisař pro uprchlíky dr. F. Nansen. Na základě oběžníku ministerstva vnitra č. 22382 ze dne 24. března 1921 a č. 64722 ze dne 25. srpna 1921 museli být všichni ruští a ukrajinští občané žijící na území československého státu opatřeni *průkazem*. Průkaz opravňoval uprchlíky k pobytu v Československu. Na základě právního požadavku veřejnosti bylo nutné ministerské oběžníky uvést ve všeobecnou známost, aby nedocházelo k nedorozuměním. Uvedené instrukce byly na konci téhož roku zpřesněny oběžníkem o registraci Rusů a Ukrajinců. Podle oběžníku ministerstva vnitra č. 99884-5 ze dne 30. prosince 1921 museli být všichni ruští a ukrajinští občané opatřeni průkazem vydaným ruským oddělením ministerstva zahraničních věcí.[16] Průkaz opravňoval k pobytu v Československé republice. Ti, kteří si průkaz neopatřili, musili tak učinit co nejdříve.

---

15 V textu oběžníku se používá název „Svaz národů".

16 Věstník ministerstva vnitra Republiky Československé, 1922, ročník IV, s. 9.

Rusové a Ukrajinci žijící v Praze, kteří měli nějaký ruský nebo ukrajinský osobní průkaz, se přímo obraceli na ruské oddělení. Museli takový osobní průkaz předložit a doložit dvěma podobenkami. Ti Rusové a Ukrajinci, kteří žádný osobní průkaz neměli a žili v Praze, osobně předkládali českou nebo ruskou žádost o průkaz. Buď musela být žádost doporučena úředně povolenou ruskou či ukrajinskou organizací, anebo alespoň dvěma československými občany. Žádost obsahovala následující údaje: jméno a příjmení, rodiště, den a rok narození, dřívější a nynější zaměstnání (pokud možno potvrzení zaměstnavatele), přesnou adresu, místo, odkud a také kdy osoba přijela do Československa. Uprchlíci žijící mimo Prahu podávali žádost ministerstvu zahraničních věcí prostřednictvím příslušné okresní politické správy. Na Slovensku se obraceli uprchlíci k županskému úřadu. Okresní nebo županské úřady přiložily ke spisu dobrozdání, zdali žádost o pobyt doporučují či nikoli.

Ani vládní nařízení ze dne 9. června 1921, na jehož základě byla vydána přechodná policejněprávní ustanovení o cestovních pasech, nenapravilo dosavadní prozatímní stav.[17] Nařízení zachovalo *všeobecnou pasovou a vízovou povinnost*. Podzákonný předpis v § 2 určil požadavky, jimž musel pas cizince vyhovět. Požadavky stanovené nařízením byly ovšem méně strohé než požadavky obsažené v ujednání o vydání průkazů totožnosti ruským uprchlíkům z roku 1922.[18] Později přijaté vládní nařízení[19] dovolilo stanovit výjimky ze všeobecné vízové povinnosti pro některé státy.[20] Avšak mezi těmito výjimkami z všeobecné vízové povinnosti nebyly státy, z nichž uprchlíci do Československa přicházeli. Nařízení nijak neulehčilo příchod ruských uprchlíků, jejichž počet v té době povážlivě vzrůstal. Předpisy týkající se pobytu cizinců a uprchlíků zůstaly nařízením nedotčeny.

Uprchlíci museli vyhovět *všeobecné* vízové povinnosti. Vláda byla zmocněna vydat nařízení, jímž omezila pasovou povinnost buď vůbec, nebo jen ve vztahu k určitému státu. Pokud to vyžadovaly mimořádné poměry anebo důležité veřejné zájmy, zejména státní bezpečnost, důležité hospodářské zájmy státu nebo reciprocita vůči jiným státům, mohla vláda uvolnění víz

---

17 Nařízení vlády č. 215/1921 Sb. z. a n.

18 Arrangement with regard to the Issue of Certificates of Identity to Russian Refugees, July 5th 1922. *League of Nations, Treaty Series*, Vol. XIII, s. 237.

19 Nařízení vlády č. 207/1923 Sb. z. a n.

20 Postupně byla zrušena víza s Francií včetně Alžírska a Maroka, s Gdaňskem (Danzing), Lucemburskem, Portugalskem či Švýcarskem.

úplně nebo částečně odvolat.[21] Ze všeobecné pasové povinnosti vyplývalo, že cizinec se směl zdržovat na území Československa jen po dobu platnosti víza. Jakmile uplynula platnost víza, mohl být cizinec vyhoštěn. Na udělení nebo prodloužení víza nebyl žádný právní nárok. Příslušné úřady postupovaly ve věci vydání víza na základě uvážení.[22] Proti rozhodnutí o neudělení víza nebylo možné podat opravný prostředek.

Ve věci vízové povinnosti byl oběžník č. 18354/21 ministerstva zahraničních věcí nesmlouvavý. Stanovil vysoké konzulární poplatky, které se staly takřka nezdolnou překážkou pro zákonný vstup uprchlíků na československé území. Proto se uprchlíci uchylovali k překročení státních hranic mimo přechody. Cizincům byla vládním nařízením uložena ohlašovací povinnost do 24 hodin po příchodu do každé obce. Cizinci se museli hlásit u policejního úřadu, v malých obcích na Slovensku a Podkarpatské Rusi u notáře či ve městech u policejního kapitána.

Oběžník ministerstva ze dne 12. února 1922, č. 9700-5, zaznamenal vysoký příliv státních příslušníků Ruska.[23] Po Dunaji připlouvali denně lodě s ruskými příslušníky, kteří ovšem měli tranzitní víza od československých konzulátů v Aténách, Bělehradu a Cařihradu. Průjezd republikou byl povolen nejdéle na tři dny. Státní orgány podezřívali uprchlíky, že zamýšlejí v Československu pracovat a trvale se zde usadit. Ve smyslu přípisu ministerstva zahraničních věcí č. 6026/II ze dne 20. ledna 1922 bylo pohraničním kontrolním orgánům přikázáno, aby nečinily ruským a ukrajinským příslušníkům při vstupu a odchodu z československého území žádné překážky. Měly zachovat jejich svobodný pohyb do dalších evropských zemí, případně dále do mimoevropských států. Neboť vedle naturalizace uprchlíků *en masse* byla zvažována myšlenka jejich *kolonizace* jako jedno z řešení problému uprchlictví.

Ruští uprchlíci, kteří zvolili nezákonný přechod státní hranice, se nestávali vítanými hosty, nýbrž mohli být považováni československými úřady za nežádoucí osoby. Nicméně vydání průkazů pro pobyt jim ani v takovém případě nebylo zamítáno. Se zamítnutím žádosti byl následně spojen problém jejich vyhoštění. Politické úřady neměly v uvedeném období dostatečné prostředky, aby vyhoštění nežádoucích osob uskutečnily.

---

21 Ustanovení § 9 odst. 1 a 2 zákona č. 55/1928 Sb. z. a n.

22 LAŠTOVKA, K. *Československé správní právo. Část zvláštní.* I díl. Praha: Melantrich, 1936, s. 47.

23 Věstník ministerstva vnitra Republiky Československé, 1922, ročník IV, s. 39.

Ruské oddělení ministerstva zahraničních věcí řešilo problém pobytu uprchlíků případ od případu *(ad hoc)*. Oddělení povolovalo krátkodobý pobyt nepodezřelým osobám, které se nedopustily vážných poklesků, a to na dobu jednoho měsíce. Žadatelé museli splnit podmínku, že si do určené doby opatří zaměstnání. Uprchlíci nesměli žít z podpory státu nebo být závislí na dobročinnosti. Uprchlíci, kteří splnili podmínku, obdrželi povolení k pobytu na jeden rok.

Oběžník ministerstva vnitra ze dne 10. dubna 1922, č. 23.501-5, o registraci Rusů a Ukrajinců se zabýval obnovováním platnosti jednoročních povolení k pobytu. Ministerstvo zahraničních věcí navrhlo přípisem ze dne 11. března 1922, č. 39.016/22-II, aby prodlužování platnosti průkazů o jeden rok příslušelo okresním politickým správám, na Slovensku a Podkarpatské Rusi županským úřadům.[24] Ty pověřily státně policejní úřady. Příslušné úřady prodlužovaly průkazy o další rok, avšak *odvolatelně*, pokud nebyly žádné závažné námitky proti pobytu ruských a ukrajinských příslušníků. Úřady byly zavázány na základě oběžníku vyhotovovat čtvrtletně seznamy prodloužených průkazů, jakož také těch, jejichž prodloužení bylo zamítnuto. U osob, jimž byl pobyt odepřen, musely být krátce uvedeny důvody rozhodnutí, a to u každého případu zvlášť.

Až zákon ze dne 29. března 1928 o cestovních pasech odstranil převzatý rakousko-uherský právní dualismus a nahradil dosavadní rozptýlené pasové předpisy.[25] Zákon zrušil základní pasové předpisy pro Čechy, Moravu a Slezsko: dvě císařská nařízení[26] a obšírnou ministerskou vyhlášku o policejně pasových předpisech.[27] Do účinnosti nového zákona platil na Slovensku a v Podkarpatské Rusi uherský pasový zákon z roku 1903, jenž zpřesnil prováděcí oběžník ministerstva vnitra vydaný o rok později.[28] V těchto předpisech nebylo obsaženo žádné ustanovení o uprchlících, kteří byli zbaveni státního občanství. Zákon odstranil nejednotu pasového režimu a vyhověl také dvěma mezinárodním dohodám o formě pasu uzavřeným v Paříži dne 21. října 1920 a dne 18. května 1926 v Ženevě. Předpis rovněž nahradil dosavadní úpravu, kterou zavedly výnosy a oběžníky ministerstev.

---

24 Věstník ministerstva vnitra Republiky Československé, 1922, ročník IV, s. 95.
25 Zákon č. 55/1928 Sb. z. a n.
26 Nařízení č. 31/1857 ř. z. a č. 116/1865 ř. z.
27 Vyhláška č. 80/1867 ř. z.
28 Oběžník ministerstva vnitra č. 70.000 ai 1904 B. M.

Jednotný zákon zavedl přísnější pasový režim nejen z důvodů bezpečnostních, nýbrž i hospodářských a sociálních.[29] Zákon měl mimo jiné ochránit trh práce. Podle § 2 nebylo dovoleno cizincům překročit hranice a zdržovat se v republice bez cestovního pasu. Bez rozdílu mezi československými občany a cizinci platila všeobecná pasová povinnost pro jakékoli zahraniční cesty. Zákon však příznivě reagoval na doporučení mezivládních konferencí o uprchlících. Ustanovení § 5 obsahovalo *výjimečné pravidlo*, které mělo usnadnit svobodu pohybu uprchlíků. Důvody pro jeho přijetí byly praktické.[30] Ustanovení svěřilo zemským úřadům pravomoc vydávat průkazy na způsob cestovních pasů osobám bez státní příslušnosti a těm osobám, jejichž příslušnost nebylo možné zjistit. Na základě tohoto kompetenčního pravidla měly zemské úřady – politické úřady II. stolice – oprávnění vydávat zvláštní průkazy: Nansenovy pasy.[31]

Zákon napravil dosavadní vztahy spolupráce mezi ústředními orgány státní správy, ale taktéž vrchnostenské pravomoci zemských a okresních úřadů. Zákon vycházel z kompetenční zásady, že pasové záležitosti spadají do působnosti ministerstva vnitra. Ministerstvu zahraničních věcí byly v souladu s obyčejovými pravidly obecného mezinárodního práva vyhrazeny diplomatické pasy a rovněž pasy vydávané zaměstnancům zahraniční služby.

Nansenovy pasy pro ruské a arménské uprchlíky se lišily od běžných cestovních dokladů. Tyto pasy byly průkazy totožnosti s mezinárodní platností.[32] Nahrazovaly vnitrostátní pasy vystavené státním občanům bydlícím v tuzemsku pro jejich cesty do určitých zemí. Podmínkou vydání těchto průkazů byl *pravidelný pobyt* uprchlíků na území československého státu. Uvedené průkazy přestaly platit v okamžiku, když jejich držitelé vstoupili na území státu původu. Průkazy dovolovaly uprchlíkům cestovat mezi státy. Jejich držitelé mohli opustit stát, který jim průkaz vydal. Směli vstoupit i pobývat v jiné zemi za podmínky udělení víza. Udržování všeobecné vízové povinnosti bylo přetrvávajícím důsledkem světové války. Vízum nadále zachovávalo povahu *povolení* k překročení hranice státu a k pobytu.

---

29 Důvodová zpráva, vládní návrh zákona o cestovních pasech, Senát Národního shromáždění, 1927, II. volební období, 5. zasedání, tisk 535.

30 Tamtéž.

31 KALOUSEK, V. Pasy cestovní. In: HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek III, P až R. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934, s. 29.

32 Z nečlenských států Společnosti národů přijaly jejich platnost v roce 1922 Mexiko a Německo.

Víza byla uprchlíkům vystavována státy se zdrženlivostí, ledaže takový pas umožnil uprchlíkovi návrat do země jeho vydání. V souladu s ujednáním ze dne 12. května 1926 o vydání průkazů totožnosti ruským a arménským uprchlíkům přijalo Československo politický závazek vydávat návratová víza, pokud dotčené státy přijaly stejnou zásadu.[33] Následně podle ujednání o právním postavení ruských a arménských uprchlíků z roku 1928 některé státy zavedly do Nansenových průkazů návratovou doložku *(return clause)*. Doložka usnadňovala získání víza. Jinak bylo získání povolení ke vstupu anebo pobytu pro uprchlíky vždy obtížné.

Mezinárodní průkazy totožnosti *(instrumenta publica)* vyvolávaly rozmanité právní účinky. Pas potvrzoval totožnost osoby, pro kterou byl vydán. Obsahoval podrobné údaje o jeho držiteli: jméno, křestní jméno, datum a místo narození, příjmení otce a matky, povolání, bývalé bydliště v Rusku a současné bydliště. Naposled uvedené údaje, jakož i údaj, že osoba je *ruského původu*, byly podstatné pro určení právního i osobního postavení uprchlíků. Mimoto pas obsahoval fotografii držitele a jeho podrobný popis (věk, vlasy, oči, tvář, nos a další osobní zvláštnosti).

Pas neměl jenom účinky autentického osvědčení totožnosti uprchlíka. Umožnil držiteli přístup k sociálnímu pojištění nebo k zaměstnání v zemi azylu.[34] Zároveň zajistil povolení k pobytu ve státě, jehož příslušný orgán pas vystavil. Přesto systém mezinárodních průkazů totožnosti uprchlíků nikdy nedospěl k univerzálnímu používání. Praxe států, které uznaly Nansenovy pasy,[35] se vzdálila očekávané jednotě, a to zejména v rozsahu práv a výhod poskytovaných uprchlíkům. Doporučení vyplývající z ujednání byla státy prováděna nestejnorodým i liknavým způsobem. Vydávání těchto průkazů totožnosti podvazoval rigidní a formální postup příslušných úřadů mnoha zemí. Opatrný postoj států k vydávání těchto průkazů se později projevil na jednání o jejich rozšíření ve prospěch osob bez státní příslušnosti.[36]

---

33 Arrangement relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees, supplementing and amending the previous Arrangements dated July 5th, 1922, and May 31st, 1924, May 12th, 1926. *League of Nations, Treaty Series*, Vol.LXXXIX, s. 47.

34 HOLBORN, L. W. The Legal Status of Political Refugees, 1920-1938. *American Journal of International Law*, 1938, Vol. 32, No. 4, s. 683.

35 Nansenových pasů bylo celkem vydáno okolo 155 000.

36 League of Nations Documents, Transit. 1927.VIII.15.III.

3. FORMA NEGOCIAČNÍHO VÝSLEDKU

Skutečná situace ruských a arménských uprchlíků se rozcházela s obsahem pojmu práva.[37] Vnitrostátní právní řády převážně zahrnovaly *leges generales*. Zejména občanské zákoníky upravovaly právní postavení cizinců, někdy i osob, jejichž státní příslušnost nebyla známa, na základě reciprocity či bez ní.[38] Obecné zásady či pravidla soukromého práva nepřihlížely k jedinečné situaci ruských i arménských uprchlíků. Aplikace obecných pravidel vyvolávala nepříznivý následek spočívající v jejich *nerovném* postavení vůči cizincům. Československé ústřední úřady, ministerstvo zahraničí a vnitra, dlouhodobě postupovaly vůči uprchlíkům na základě oběžníků či výnosů. Přitom žádná subjektivní práva (nároky) nemohla z takových instrukcí pramenit.[39] Zdrojem takových subjektivních práv a nároků jsou zákonné předpisy. Zákonná úprava postavení uprchlíků, která by vyhověla právní jistotě a stabilitě, chyběla.

Ustavení právního postavení uprchlíků se ukázalo být životně důležitým úkolem pro část mezinárodního společenství. Řešení problému přesahovalo jeden stát. Podle názoru československého ministerstva zahraničních věcí nemohla být otázka ruských uprchlíků uspokojivě řešena bez společného jednání *(action concertée)*.[40] Ministerstvo navrhovalo, aby Sekretariát vypracoval schéma řešení všech právních otázek, jakož i otázek soukromého práva. Souborné řešení mělo založit stálost i jednotu právního postavení uprchlíků. Uskutečnění úkolu mohlo vnést stabilitu do veřejnoprávních vztahů uprchlíků s hostitelským státem, jakož také do nepřehledné a nekonečné sítě soukromoprávních vztahů uprchlíků s fyzickými a právnickými osobami ve státě jejich pobytu. Jeho uskutečnění mělo ustavit právní jistotu coby formální hodnotu práva a narovnat případná bezpráví.

Poradní výbor pro uprchlíky *(Advisory Committee for Refugees)* požadoval, aby právní postavení uprchlíků bylo jasně definováno a ustáleno. Ruské

---

37 Documents préparatoires et procès-verbaux de la conférence intergouvernmentale pour le statut juridique des réfugiés 28–30 Juin 1928. Arrangement et Accord du Juin 1928. Série de Publications de la Societé des Nations, XIII. Réfugiés 1930, s. 5.

38 Viz občanskoprávní zákonodárství Francie či Itálie.

39 Viz WEYER, F. Instrukce. In: HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 12–13.

40 League of Nations. Russian Refugees. Summary of the Documents received by the Secretariat on this subject since the 12th Session of the Council, C.126.M.72, 1921, VII, Annex 6 (45/12692/12334), letter No 16065/21, May 10th 1921.

organizace sdružené v Poradním výboru soukromých organizací *(Advisory Committee of Private Organisations)* navrhly rezoluci, aby byla pro tento účel uzavřena úmluva pod záštitou Společnosti národů. Výraz „úmluva" byl zásadní a ve svém významu směrodatný. Bez ohledu na rozmanitost jmen konsensuálních pramenů mezinárodního práva použitý výraz „úmluva" zpravidla označil právně závazný instrument. Výraz se tradičně nacházel uvnitř jazykové soustavy mezinárodního práva. Byl součástí normativních vět. Výraz předpokládal sjednání mezinárodní smlouvy. Zřetelně odkazoval na jednu z forem mezinárodního práva. Přitom čl. 38 Statutu Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti zahrnul stěžejní výraz v množném čísle.[41] Statut zmínil jak obecné, tak partikulární úmluvy.

Návrh rezoluce Poradního výboru soukromých organizací byl schválen a předložen Shromáždění Společnosti národů. Plenární orgán vyzval na svém 8. řádném zasedání vysokého komisaře, aby svolal jen *malou konferenci*.[42] Výsledkem jednání mezivládní konference mohla být jen partikulární, a nikoli obecná úmluva. Konference převzala zadání připravit návrhy usnesení *(resolutions)* k problému právního postavení uprchlíků a předložit je Radě. K účasti na konferenci byly vyzvány vlády sedmnácti států. Oslovené státy sdružil společný zájem coby odraz kolektivní potřeby řešit uprchlický problém. Ovšem na ženevském jednání se podíleli zástupci jenom patnácti vlád převážně evropských států.[43]

Jednou z prvních otázek, která vyžadovala předběžnou nebo až následnou odpověď, byla forma negociačního výsledku.[44] Předmětem mezivládního jednání měla být buď příprava doporučení, nebo úmluvy *(convention)*. Forma výsledku se stala výchozí a rozhodnou; ta předurčovala účel konference. Úmluva měla podle návrhu obsahovat závazky, k nimž by strany dospěly dohodou. Každý mezinárodněprávní závazek je *kategorickým i imperativním důvodem* pro chování státu. Řádně sjednaná a platná mezinárodní úmluva

---

41 *League of Nations, Treaty Series*, Vol. VI, s. 380.

42 League of Nations. Legal Status of Refugees, Note by the Secretary-General, Geneva, December 6th, 1928, O.392.M.103.1928.VIII, s. 2.

43 Belgie, Bulharsko, Československo, Estonsko, Egypt, Finsko, Francie, Království Srbů, Chorvatů a Slovinců, Lotyšsko, Německo, Polsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko a Švýcarsko.

44 Documents préparatoires et procès-verbaux de la conférence intergouvernmentale pour le statut juridique des réfugiés 28–30 Juin 1928. Arrangement et Accord du Juin 1928. Série de Publications de la Societé des Nations, XIII. Réfugiés 1930, s. 110: „Le president souligne que M. Martius a soulevé une question sur laquelle la Conférence peut prendre une décision ultériurement, à savoir: la forme de recommandation ou de convention à donner aux résultats de la Conférence".

by požívala právní sílu ve vzájemných vztazích smluvních stran. Úmluva by byla podřízena zásadě *pacta sunt servanda*. Úmluva by tak závazně upravila chování státních orgánů vůči uprchlíkům a stejně tak vzájemné chování smluvních stran. Naopak doporučení by se nestalo nedílnou součástí mezinárodního práva, pokud by jeho obsah nebyl transformován do obyčejových pravidel.

Za základ jednání bylo vzato memorandum, jež vypracoval Výbor ruských a arménských právních odborníků *(Comité des experts juristes russes et arméniens)*.[45] Memorandum umožnilo objasnit situaci uprchlíků, kterou charakterizovala absence ustáleného a jasně definovaného právního postavení *(the absence of a stable and clearly defined legal status)*.[46] Memorandum zahrnovalo návrhy, jejichž předpokládaným účelem bylo přijetí změn ve vnitrostátním zákonodárství.[47] Státy však nebyly odhodlány převzít mezinárodněprávní závazky, které by jim uložily přijmout zákonná opatření. Podle předsedy konference Delaquise bylo snazším úkolem schválit usnesení ve formě doporučení, která nezavazují státy k zákonodárným změnám.[48] Naopak forma doporučení umožňovala státům nadále volně upravovat právní postavení uprchlíků na základě zákonů, podzákonných předpisů, ale i instrukcí.

Během výměny názorů bylo použito argumentační hledisko rozumnosti či obezřetnosti, jež zdůvodňovalo přípravu doporučení namísto úmluvy. Úmluva uzavřená v plné formě totiž vyžadovala ratifikační souhlas národních parlamentů, jehož dosažení by bylo obtížné.[49] Přesto z rozpravy vzešel argument ve prospěch sjednání mezinárodní úmluvy, jejíž platnost by vedla k účinné stabilitě právního i osobního postavení uprchlíků.[50] Úmluva by byla aktem způsobilým založit právní účinky ve vnitrostátním systému. Nadto

---

45 Mémorandum élaboré par le Comité des experts juristes russes et arméniens sur le statut juridique des réfugiés russes et arméniens, Document LSC/I-1928.

46 League of Nations. Legal Statut of Refugees, Note by the Secretary-General, Geneva, December 6th, 1928, O.392.M.103.1928.VIII, s. 3.

47 Documents préparatoires et procès-verbaux de la conférence intergouvernmentale pour le statut juridique des réfugiés 28 – 30 Juin 1928. Arrangement et Accord du Juin 1928. Série de Publications de la Societé des Nations, XIII. Réfugiés 1930, s. 110: „En effet, les propositions contenues dans le mémorandum des experts fouchent à la législation nationale et pourraient entraîner modifications à apporter à la législation existante".

48 Tamtéž, s. 110.

49 Documents préparatoires et procès-verbaux de la conférence intergouvernmentale pour le statut juridique des réfugiés 28 – 30 Juin 1928. Arrangement et Accord du Juin 1928. Série de Publications de la Societé des Nations, XIII. Réfugiés 1930, s. 111.

50 Tamtéž, s. 111–112.

úmluvou by bylo možné zavázat všechny orgány náležející do organizačního uspořádání státu, zejména když by upravila právní postavení osob a z nich vyplývající subjektivní práva či nároky. Za určitých právních podmínek by mohly soudy přímo aplikovat pravidla ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy.[51] Kdežto doporučení nemohlo zavázat žádného adresáta k učinění zákonodárných změn, nebo dokonce vyvolat přímou aplikaci jeho ustanovení.

Delegace zúčastněných států se přiklonily k doporučení.[52] Navázaly na praxi dosavadních ujednání, která byla připravena na mezivládních konferencích pod záštitou Společnosti národů.[53] Všechna ujednání vztahující se k ruským a arménským uprchlíkům zaznamenala pouhé *doporučující standardy chování*, aniž by založila mezinárodněprávní závazky.

Navzdory nezávazné povaze byla ujednání zapsána ve Sbírce mezinárodních smluv Společnosti národů. Podle čl. 18 Paktu žádná z mezinárodních smluv sjednaná členem Společnosti národů se nemohla stát závaznou, pokud nebyla Sekretariátem zapsána.[54] Zápis neuvedl žádné z těchto ujednání do mezinárodního práva. Zápis nemohl zajistit radikální proměnu formy ujednání a jeho jednotlivých ustanovení. Prostřednictvím této registrace se ujednání nepřeměnilo v partikulární úmluvu zavazující státy.[55]

Obsah a použité výrazy určily povahu ujednání. Platná mezinárodní smlouva, obsah jejích normativních vět, obvykle vypočítává a vyjadřuje mezinárodněprávní závazky. Z textu ujednání vyplynulo, že zástupci vlád se dohodli, že je nutné jasněji definovat právní postavení ruských a arménských uprchlíků. Za tím účelem schválili devět usnesení, která obsahují jednotlivé zásady. Každé usnesení se uvádí slovním spojením *il est recommandé*. Trpný slovesný rod použitý ve spojení slov vyjádřil společný úmysl zástupců států nezaložit jakákoli mezinárodní práva a povinnosti coby subjektivní mody normativnosti.

51 Tamtéž, s. 112.

52 Tamtéž, s. 112: „Toutefois, il convient de relever que les délégations de la Conference se sont surtout exprimées en faveur d´une recommandation".

53 Ratification of agreements and conventions concluded under the auspices of the League of Nations. Annex to the Supplementary Report on the Work of the Council and the Secretariat to the Fourteenth Ordinary Session of the Assembly of the League of Nations. Official No. A. 6(a). 1933, Geneva, September 15th, 1933.

54 Čl. 18 Paktu Společnosti národů zní: „Every treaty or international engagement entered into hereafter by any Member of the League shall be forthwith registered with the Secretariat and shall as soon as possible be published by it. No such treaty or international engagement shall be binding until so registered".

55 VICHNIAC, M. Le statut international apatrides. *Collected Courses of the Hague Academy of International law.* Leiden: Martinus Nijhoff, 1933, Vol. 43, s. 220.

Závěrečná část ujednání z roku 1928 vyjádřila naději, že zástupci jednotlivých vlád oznámí na zasedání Shromáždění Společnosti národů, jaká opatření zúčastněné státy přijaly k uskutečnění ustanovení. Československo provedlo doporučení následujícím způsobem: Ministerstvo zahraničních věcí zaslalo prostřednictvím stálého delegáta u Společnosti národů dne 16. května 1929 generálnímu tajemníkovi dopis č. 102/29. Dopis coby součást diplomatické korespondence byl klasifikován jako *politický* a *obecný*. Byl zaregistrován pod číslem 1A/12086/11812 a rukou dopsán jeho předmět: *Réfugiés, Arrangement du 30 Juin 1928. Adhésion de la Tchécoslovaquie*.[56] Zaznamenaný francouzský výraz *adhésion* mohl být významově matoucí. Právní pojem náležel do jazykové třídy mezinárodního smluvního práva. Přístup reprezentoval ve smluvní praxi států mezinárodní úkon, jímž stát v mezinárodním prostředí projevuje souhlas, že bude vázán smlouvou.[57] Přitom obsah pojmu neboli význam výrazu byl dlouhodobě ustálený vůči jiným způsobům vyjádření takového souhlasu s mezinárodní smlouvou.

V diplomatické nótě stálého delegáta se uvádělo, jaké rozhodnutí československá vláda přijala. Vláda se rozhodla přistoupit *(décidé d´adhérer)* k ujednáním o uprchlících z 5. července 1922, 31. května 1924, 12. května 1926 a 30. června 1928. Rozsah personální aplikace ujednání byl přísně omezen. Prohlášení zahrnulo výlučně osoby, které pozbyly ruské nebo turecké státní občanství před 1. lednem 1923, aniž nabyly jiné státní občanství. Prohlášení se vztahovalo na ruské uprchlíky, kteří byli zbaveni příslušnosti podle dekretu vyhlášeného 15. prosince 1921. Ostatní ruští uprchlíci, kteří ztratili státní občanství po rozhodném okamžiku, byli vyloučeni z vnitrostátního provedení politických zásad. Přitom poslední sovětský zákon byl vydán až 22. dubna 1931. V případě Arménů turecký zákon ze dne 15. dubna 1923 nejprve konfiskoval jejich veškerý majetek. Až další zákon vyhlášený 23. března 1927 rozhodl o zbavení tureckého občanství. Mimoto mnohým arménským uprchlíkům byl ukončován občanskoprávní svazek s tureckým státem na základě individuálního správního rozhodnutí až po uvedeném datu.

Stálý delegát generálnímu tajemníkovi oznámil, že československá vláda přijímá závazky, pokud nezakládají derogaci platného vnitrostátního zákonodárství. Jednostranné prohlášení je jazykově rozporuplné, protože

---

56 *Société des Nations*, archives 1928-1932, registry No. 1A/12086/11812.

57 MASTNÝ, V. Kodifikace mezinárodního práva. In: HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II, I až O. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 209.

obsahuje výraz „závazek“. Prohlášení směšovalo politický jazyk s jazykem práva. Nicméně v předposledním odstavci si ministerstvo vyhradilo možnost odvolat přijetí doporučení.[58]

Podle názoru československého ministerstva zahraničních věcí nebylo možné v písemném prohlášení spatřovat nic jiného než projev souhlasu se zásadami ujednání, projev, kterým nepřevzalo Československo na sebe žádné závazky. Jednostranné prohlášení o dodržování vyjmenovaných ujednání o uprchlících bylo posouzeno jako vyjádření souhlasu, z něhož nevyplynula jakákoli mezinárodněprávní povinnost vykonávat odsouhlasené zásady. Prohlášení tak nemohlo podléhat zásadě *acta sunt servanda*.

Zpráva ze dne 11. ledna 1930 zaslaná prezidentu Francie zaznamenala, že mezivládní konference konaná na konci června 1928 studovala různé otázky právního postavení uprchlíků a navrhla opatření ke zlepšení jejich režimu, jenž měl být aplikován. Ve zprávě se uvádí, že dané ujednání význačně zlepšuje právní situaci uprchlíků.[59] Na základě toho schválilo Shromáždění Společnosti národů určité množství rezolucí, v nichž požádalo členské státy, aby uvedly v život předešlá ujednání a dohodu.[60] Prezident následně podepsal dekret. Článek 1 dekretu ze dne 11. ledna 1930 stanovil, že ujednání o právním postavení ruských a arménských uprchlíků z roku 1928 bude zveřejněno v Úředním věstníku *(Journal Officiel)* a nabude platnosti k 1. únoru 1930 v plném rozsahu slučitelném se zákony a nařízeními, s výjimkou čl. 1 smlouvy o funkcích zástupců vysokého komisaře Společnosti národů pro uprchlíky.[61]

Požadavek slučitelnosti charakterizoval přístup československých a francouzských orgánů k ujednání. Slučitelnost bylo jednostrannou a absolutní

---

58 *Société des Nations*, archives 1928-1932, registry No. 1A/12086/11812: „En ce qui concerne l´arrangement de 1928 le gouvernement tchécoslovaque se réserve la possibilité de retirer à n´importe quel moment son acceptation de la récommandation conférant au Haut Commisaire le droit d´assurer par son représentant aux réfugiés les services mentionnés dans l´arrangement en question“.

59 *Journal Officiel de la Republique Française*, 17 janvier 1930, No. 14, s. 570.

60 Accord du 30 juin 1928 relatif au fonctionnement des Services du Haut-Commissaire de la Société des Nations pour les Réfugiés.

61 *Journal Officiel de la Republique Française*, 17 janvier 1930, No. 14, s. 571: „L´arrangement relatif au statut juridique des réfugiés russes et arméniens, signé à Genève, 30 juin 1928, arrangement dont la teneur suit, sera inseré du *Journal officiel* et sera mis en viguer, le 1er fevrier1930, dans toute la mesure compatible avec les lois et règlements, à l´exception du paragraph 1er, auquel est substitute l´accord signé le meme jour, à Genève, par la France et la Belgique, relatif au fonctionnement des Services du Haut-Commissaire de la Société des Nations pour les Réfugiés“.

podmínkou vnitrostátního provedení ujednání. Vnitrostátní právo obou států se nacházelo v prvořadé a nezastupitelné pozici. Vnitrostátní právo bylo nadřazeno nezávaznému ujednání. Zásady ujednání mohly být provedeny pouze v mezích vnitrostátního práva. Avšak francouzský prezident podepsal dekret coby jednostranný správní akt regulativní povahy, jenž zavázal konkrétní členy vlády. Dekret neobsahoval žádné obecné pravidlo, které by bylo aplikovatelné vůči neurčenému okruhu adresátů. Naopak jednotliví ministři uvedení v čl. 4 byli odpovědni za provedení dekretu.

Jednostranné písemné prohlášení bylo na rozdíl od dekretu diplomatickým aktem. Prohlášení československého státu nemohlo vyvolat totožné účinky jako dekret. Ani ratifikací Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků z roku 1933, která byla sjednána v den československého státního svátku, se žádné ze zmíněných ujednání nestalo integrální částí této úmluvy a nebyla proto závaznými akty,[62] třebaže čl. 16 této úmluvy stanoví, že ujednání a dohoda 5. července 1922, 31. května 1924, 12. května 1926 a 30. června 1928, pokud byly přijaty smluvními stranami, zůstávají v platnosti v těch svých ustanoveních, která jsou slučitelná s touto úmluvou.

4. MEMORANDUM

Příprava ujednání byla založena na součinnosti politických a odborných orgánů Společnosti národů. Do přípravy návrhu ujednání se účinně zapojily mezinárodní odborné orgány. Poradní výbor pro uprchlíky se na schůzi konané 7. září 1927 zabýval právní situací ruských a arménských uprchlíků. Poradní výbor vycházel z podkladů Ústřední komise pro studium postavení ruských uprchlíků *(Commission Centrale pour l´etude de la condition des réfugiés russes)*.[63] Tento výbor zopakoval, že právní postavení uprchlíků postrádá stabilitu. Ve věci osobního postavení uprchlíků Poradní výbor pracoval s požadavky, které předložila Ústřední komise. Poradní výbor navrhl používat namísto státní příslušnosti místní standard: zákony *faktického* domicilu *(la loi de leur domicile de fait)*.[64] Z návrhu nebylo jasné, zdali platila sémantická rovnost mezi pojmem faktického domicilu a pojmem současného domicilu.

62 *League of Nations, Treaty Series*, Vol. CLIX.

63 Documents préparatoires et procès-verbaux de la conférence intergouvernmentale pour le statut juridique des réfugiés 28–30 Juin 1928. Arrangement et Accord du Juin 1928. Série de Publications de la Societé des Nations, XIII. Réfugiés 1930, s. 7.

64 Tamtéž, s. 8.

Pojem *současného* domicilu *(domicile actuel)* byl původně použit v úpravě osobního postavení jednotlivce na zasedání Ústavu mezinárodního práva *(Institut de Droit International)* konaném v Ženevě již v roce 1870.

Faktický domicil *(domicile de fait)* plnil v předloze Poradního výboru úlohu řídicího pojmu. Pojem byl navržen jako jediný hraniční určovatel pro úpravu osobního postavení uprchlíků a otázek jejich manželství. Zvláštním požadavkem byl návrh, aby uprchlíci mohli být ustaveni za opatrovníky nezletilých stejného původu.[65] Naopak současný domicil *(attuale domicilio)* zaujal v předloze Ústavu mezinárodního práva pouze podpůrné postavení. Úlohou pojmu bylo řešit kolizní situaci občana spolkového státu, v jehož zemích platily rozdílné občanskoprávní předpisy. Řídicím pojmem pro úpravu osobního postavení jednotlivce se stala příslušnost ke státu. Zásada státní příslušnosti byla nadřazená, obecná i univerzální. Tato zásada byla v jejím rozhodujícím postavení podporována na několika jednáních Ústavu. Zásada odkazovala na zákony místa, k němuž osoba náležela podle státní příslušnosti.

Ruští a arménští uprchlíci byli osobami bez diplomatické a konzulární ochrany. Pro případ neznámé státní příslušnosti připravil Ústav během bruselského rokování v roce 1879 jiné řešení. Podle čl. VI návrhu se postavení a způsobilost osoby, jejíž státní příslušnost nebyla známa, řídily místním standardem, tj. zákony jejího domicilu. Ke konečnému přijetí obecné zásady upravující osobní postavení jednotlivců dospěli účastníci zasedání Ústavu v Oxfordu v roce 1880.[66] Zásada byla věrna návrhu a zachovala podpůrné místo domicilu pro případy osob, jejichž státoobčanské pouto bylo jednostranně zrušeno.

Řešení problému předpokládalo získání a shromáždění právních poznatků od jednotlivých států. Vysoký komisař pro uprchlíky zaslal dopis No. R 409/0/6 vládám šestnácti států datovaný 31. ledna 1928.[67] Vysoký komisař kromě jiného zdůraznil, že problém právního postavení uprchlíků není výlučnou záležitosti těchto jednotlivců.[68] Dopis provázel soubor šesti otázek, přičemž první a druhá otázka zahrnovala sadu podotázek.[69] První podotázka

---

65 Tamtéž, s. 9.

66 Institut de Droit International, Session d'Oxford, 1880, Principes généraux en matière de nationalité, de capacité, de succession et d'ordre public, s. 1.

67 Documents préparatoires et procès-verbaux de la conférence intergouvernmentale pour le statut juridique des réfugiés 28–30 Juin 1928. Arrangement et Accord du Juin 1928. Série de Publications de la Societé des Nations, XIII. Réfugiés 1930, s. 10–12.

68 Tamtéž, s. 11.

69 Tamtéž, s. 12.

otázky II se týkala osobního postavení uprchlíků. Otázka byla v autentickém znění položena takto:[70]

„Quelle est la loi qui régit le statut personnel des réfugiés russes et arméniens, notamment dans le cas où le statut de l´étranger est déterminé par sa loi nationale?“

Základní část otázky byla smysluplná a cílená. Konstruktivně položená otázka vyžadovala vysvětlení, který právní řád upravuje osobní postavení ruských a arménských uprchlíků. Daná část otázky předpokládala sdělení, které hledisko se použije pro určení osobního postavení uprchlíků. Vedlejší část otázky obsahovala domněnku, že postavení cizince upravuje jeho vnitrostátní právo. Přičemž základním hraničním určovatelem byla v řadě zemí státní příslušnost *(lex patriae)*.

Odpovědi vlád na položenou otázku nebyly až na výjimky zevrubné. V odpovědích převládaly stručné popisy právního postavení cizinců a rovněž situace ruských a arménských uprchlíků. Některé odpovědi doplňovaly texty zákonů nebo jiných právních předpisů. Přesto Výbor ruských a arménských právních odborníků na jejich podkladě připravil kritický rozbor právní situace. Výbor shledal, že neplatí žádné obecné pravidlo *(lex generalis)*, jež by upravovalo osobní postavení uprchlíků. Kontinentální právní systém charakterizovala různorodost právního řešení, která byla prvotní příčinou nestability a nejistoty. Tento žalostný stav se netýkal jen uprchlíků, ale narušoval také právní situaci fyzických a právnických osob, s nimiž udržovaly soukromoprávní vztahy.

Osobní postavení uprchlíků se v řadě států řídilo *zákony země původu*, ačkoli jejich právní svazky byly na základě hromadného zbavení státního občanství zpřetrhány. Výbor proto rozlišil dvě protikladné právní situace *(antinomie)*. Osobní postavení ruských uprchlíků mohlo být spravováno v zemi azylu podle carských nebo sovětských zákonů. V Belgii směly být v zásadě aplikovány cizí zákony, pokud nebyly v rozporu s *veřejným pořádkem*. Nicméně sovětské právo nebylo v Belgii uznáno. Ruští uprchlíci se ovšem nemohli ani domáhat aplikace carského práva vzhledem k jejich osobnímu postavení. Stejně jako v případě osob bez státní příslušnosti bylo vůči ruským i arménským uprchlíkům aplikováno místní právo *(la loi locale)*.[71]

---

70 Tamtéž.

71 Documents préparatoires et procès-verbaux de la conférence intergouvernmentale pour le statut juridique des réfugiés 28–30 Juin 1928. Arrangement et Accord du Juin 1928. Série de Publications de la Societé des Nations, XIII. Réfugiés 1930, s. 33.

Podle odpovědi německé vlády nebyl problém aplikace buď carského *(le droit ancien)*, nebo sovětského *(le droit actuel)* jednotně vyřešen. Praxe se ve Výmarské republice přikláněla k aplikaci práva sovětského státu.[72] Uvozovací zákon k občanskému zákoníku ze dne 18. srpna 1896 obsahoval v čl. 7 odst. 1 pravidlo, jehož normativní struktura a účel byly ustaveny na myšlence státní příslušnosti. Právní způsobilost byla posuzována podle zákonů státu, k němuž osoba příslušela.[73] Toto obecné právní řešení bylo prvořadé a odpovídalo doporučení Ústavu mezinárodního práva z roku 1880.

Situace jednotlivce, který nebyl v žádném právním svazku ke státu, nebo takový svazek nemohl být zjištěn, musela být jistá a právně vyvážená. Právní vztahy osoby, která nepříslušela k žádnému státu, se řídily zákony státu, k němuž naposledy příslušela. Pokud osoba v minulosti nepříslušela k žádnému státu, řídily se její právní vztahy zákony státu podle místa jejího *bydliště*. Neměla-li osoba bydliště, posuzovaly se její právní vztahy podle *současného pobytu* nebo pobytu, který měla v rozhodném období.[74]

Německý uvozovací zákon měl poskytovat pro různé situace bezpečnou právní úpravu. Pojmy bydliště a pobytu plnily vůči pojmu státní příslušnosti podpůrnou kolizní úlohu. Uvozovací zákon upravil právní vztahy uprchlíků v čl. 29, aniž by použil výraz *heimatlos*, jenž označoval osoby bez vlasti. Zákon důsledně utvořil z právních pojmů *sestupnou škálu*. Všechny pojmy byly právní povahy. Jejich obsah byl výhradně spojen s německým právním řádem. Byly to pojmy *relativní*, a nikoli absolutní povahy. Pojmy absolutní povahy by měly jen jeden jednoznačný a všeobecný význam v právu jako objektivním systému.[75]

---

72 Tamtéž, s. 73.

73 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche. Vom 18. August 1896. Reichsgesetzblatt, Band 1896, Teil I, Nr. 21, s. 605: „Die Geschäftsfähigkeit einer Person wird nach den Gesetzen des Staates beurteilt, dem die Person gehört".

74 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche. Vom 18. August 1896. Reichsgesetzblatt, Band 1896, Teil I, Nr. 21, s. 609: „Gehört eine Person keinem Staat an, so werden ihre Rechstverhältni3e, soweit die Gesetze des Staates, dem eine Person angehört, für ma3gebend erklärt sind, nach den Gesetzen des Staates beurteilt, dem die Person zuletzt angehört hat, und wenn sie auch früher einem Staat nicht angehört hat, nach den Gesetzen des Staates, in welchem sie ihren Wohnsitz und in Ermangelung eines Wohnsitzes ihren Aufenthalt hat oder zu der ma3gebenden Zeit gehabt hat."

75 KRČMÁŘ, J. *Úvod do mezinárodního práva soukromého. Část I. Propedeutická.* Praha: Bursík & Kohout, 1906, s. 224.

Výbor pokládal za nejméně dokonalé, když se právní vztahy uprchlíků spravovaly podle nově platných zákonů.[76] Aplikace sovětských zákonů se příčila veřejnému pořádku anebo vyvolávala obtížně řešitelné situace v nabývání dědictví po uprchlíkovi. Článek 29 německého uvozovacího zákona odkazoval v dědických záležitostech na použití sovětského práva. Sovětská úprava dědických záležitostí byla v německém právním prostředí neaplikovatelná. Až zákon o německo-ruských dohodách ze dne 12. října 1925 v čl. 4 upravil dědické vztahy osob, které ztratily ruskou státní příslušnost před nabytím účinnosti tohoto zákona a nenabyly žádnou jinou státní příslušnost. Nástupnictví do práv zůstavitele se podle tohoto zákona řídilo německým právem, pokud měl zůstavitel v době smrti bydliště nebo pobyt na území Výmarské republiky.[77] Jedině právní pojmy bydliště a pobytu byly aplikovány pro určení právního řádu.

Rovněž Švýcarsko dlouhodobě spoléhalo na zásadu státní příslušnosti. Zákoník soukromého práva pro kanton Curych z roku 1853 rozlišoval mezi osobním postavením občanů a cizinců. Osobní postavení občanů kantonu i cizinců spravoval *lex patriae*. Mezinárodní právo soukromé platné ve Švýcarsku odkazovalo na použití zákonů podle zásady státní příslušnosti *(la loi nationale)*. Článek 7a federálního zákona o otázkách občanského práva usazených nebo bydlících občanů stanovil, že postavení osob, jejichž státní příslušnost nemohla být určena, se řídí švýcarským občanským právem.

Výbor upřednostnil aplikaci zákonů původní státní příslušnosti uprchlíků. Pokládal takovou úpravu osobního postavení uprchlíků za nejpříznivější řešení, jež se shoduje s pojmem práva.[78] To se zejména týkalo práv uprchlíků nabytých podle zákonů dříve platných v domovském státě. Naproti tomu nemalá skupina evropských států aplikovala *domicil* pro určení postavení osob bez státní příslušnosti. Podle právního názoru lotyšské vlády ruští a arménští uprchlíci nesměli podléhat žádným právním účinkům zákonodárství bývalého státu. V tomto názoru byl obsažen i morální úsudek. Vždyť tito jednotlivci byli zbaveni státoobčanského svazku z vůle státu. Na postavení

[76] Documents préparatoires et procès-verbaux de la conférence intergouvernmentale pour le statut juridique des réfugiés 28–30 Juin 1928. Arrangement et Accord du Juin 1928. Série de Publications de la Societé des Nations, XIII. Réfugiés 1930, s. 20.

[77] Gesetz über die deutsch-russischen Verträge von 12. Oktober 1925. Vom 6. Januar 1926. Reichsgesetzblatt, Band 1926, Teil II, Nr. 1, s. 1.

[78] Documents préparatoires et procès-verbaux de la conférence intergouvernmentale pour le statut juridique des réfugiés 28–30 Juin 1928. Arrangement et Accord du Juin 1928. Série de Publications de la Societé des Nations, XIII. Réfugiés 1930, s. 20: „C´est la solution la plus favourable aux réfugiés et la plus conforme à leur notion de droit".

těchto uprchlíků se aplikovaly lotyšské zákony v souladu se zásadou místa jejich bydliště.[79]

Taktéž anglické právo v zásadě určovalo osobní postavení jednotlivců podle jejich domicilu, a nikoli podle státní příslušnosti. Tato úprava nemusela způsobit žádné nepříznivé následky ani vyvolávat aplikační otázky. V praxi se však mohly vyskytnout případy, kdy uprchlíci měli domicil ve státě, jehož zákony určily osobní postavení uprchlíka na základě jeho státní příslušnosti. V těchto případech by anglické soudy vyslyšely důkazy ohledně zákonných předpisů platných v zemi domicilu a aplikovaly stejný zákon jako tamní soudy.[80]

Egyptské právo se odlišovalo od civilistické nebo anglosaské právní úpravy. Egyptské právo poskytovalo vlastní řešení právního problému uprchlíků. V zemi islámského práva byla účinná úprava právního i osobního postavení jednotlivců podle jejich náboženské příslušnosti. Příslušníci egyptského státu, bývalí podaní otomanského vládce, avšak nemuslimové, se mohli obracet k soudům založeným náboženským společenstvím. Arméni měli zaručen přístup k takovému konfesnímu soudu. Ovšem otázky kurately a poručnictví rozhodovaly zvláštní soudy s obecnou příslušností, k nimž měli přístup všichni obyvatelé Egypta. Ruští uprchlíci vyznávající pravoslavnou víru neměli žádný soud, jehož příslušnosti by podléhali. Nicméně pravá jurisdikční mezera tím nebyla založena, ruští uprchlíci mohli hledat ochranu u soudu, jemuž byli podřízeni muslimové *(Charéi)*.[81]

Výbor zaznamenal jiné výjimečné uspořádání mezinárodněprávních vztahů. Uprchlíci, kteří pobývali na území pod mezinárodním protektorátem či mandátem zřízeným podle čl. 22 Paktu Společnosti národů, se ocitli v tíživé právní situaci. Čelné spojené a sdružené mocnosti rozdělily mandáty do tří skupin. Skupina A zahrnovala některá území bývalé Otomanské říše jako Palestinu, Irák, Sýrii, Libanon a Arménii. V případě skupiny A poskytoval mandatář jen radu a pomoc a nevykonával nad územím suverenitu.[82] Velká Británie spravovala Palestinu a Irák, kdežto Francie se starala o Sýrii a Libanon. Výbor navrhoval, aby osobní postavení uprchlíků, kteří prodlévali

---

79 Tamtéž, s. 56.

80 Tamtéž, s. 60.

81 Tamtéž, s. 65.

82 OSUSKÝ, Š. Společnost národů. In: HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV, S až T. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938, s. 503.

na těchto územích, se řídilo zákony protektora nebo mandatáře.[83] Co se týkalo osob bez státní příslušnosti, francouzské i anglické zákony upravovaly jejich osobní postavení podle domicilu.

Pestrý právní stav přivodil krajně nepříznivý následek. Jakmile se uprchlík pohyboval a pobýval v sousledné době na území několika států, objevily se *normativní antinomie*. S výjimkou přirozených práv, která byla zaručena občanskými zákoníky, nemusel být uprchlík subjektem práv pramenících z jeho osobního postavení. Zejména když právní řády řady států rozdílně upravovaly věk nabytí způsobilosti k právním úkonům. Někde byl uprchlík pokládán za zletilého, zatímco jinde za nezletilého. Vnitrostátní úprava osobního postavení uprchlíka mohla odkazovat na carské či sovětské zákony. Uznání těchto právních předpisů nesměl překážet veřejný pořádek.

Výbor hodlal odstranit příčiny nejistého i nebezpečného osobního postavení uprchlíků. Na rozdíl od Poradního výboru nepracoval mezinárodní orgán složený z ruských a arménských právních odborníků s pojmem faktického domicilu *(domicile de fait)*. Výbor se rozhodl pro jiné právní řešení problému. Výbor navrhl pro určení osobního postavení uprchlíků obvyklé bydliště *(résidence habituelle)*.[84] Přijetí návrhu mohlo znamenat *průlomové* řešení destabilizovaného osobního postavení uprchlíků jako jedinců zbavených státoobčanského svazku. Přitom obvyklé bydliště mělo být výhradním a jednolitým určovatelem, aniž by za ním stál jiný, a to jakýkoli podpůrný kolizní určovatel.

Idea používat obvyklé bydliště *(résidence habituelle)* v unifikačních úmluvách se zrodila během jednání Haagské konference mezinárodního práva soukromého. Konference od zahájení činnosti směřovala ke koliznímu určení osobního postavení jednotlivce. Uprchlíci měli požívat právní jistotu a bezpečí v soukromoprávních situacích, jež protínaly dva i více právních řádů. Idea použít obvyklé bydliště jako hraniční určovatel byla atypickým a ještě nezralým hlediskem v rámci *územního standardu*. Konference převzala tento pojem ze sociální oblasti, kde obvyklé bydliště plnilo jinou pojmovou úlohu.[85]

Původně byl pojem obvyklého bydliště *(gewöhnliche Aufenthalt)* nedílnou součástí deskriptivní definice podpůrného bydliště *(domicile de secours,*

---

83 Documents préparatoires et procès-verbaux de la conférence intergouvernmentale pour le statut juridique des réfugiés 28–30 Juin 1928. Arrangement et Accord du Juin 1928. Série de Publications de la Societé des Nations, XIII. Réfugiés 1930, s. 21.

84 Tamtéž, s. 20.

85 Srov. § 10 zákona (Gesetzüber den Unterstützungswohnsitz, Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes, 1870, Nr. 20, s. 360).

Unterstützungswohnsitz). Bydliště toho druhu bylo podmínkou nabytí subjektivních práv podle německého zákona o podpůrném bydlišti ze dne 6. června 1870. Říšský zákon pouze neplatil v Alsasku, Bavorsku a Lotrinsku. Následně se kvalitativní pojem chudinského práva přenesl do dvoustranného ujednání uzavřeného mezi Belgií a Německem v roce 1878 o sociálních záležitostech. Pojem získal mezinárodní uznání alespoň mezi dvěma státy. Ujednání upravilo kompetenční otázku vydání potvrzení o nemajetnosti osoby pro sociální účely. Ve všech případech byl oprávněn vydat cizinci takové potvrzení či prohlášení orgán určený podle jeho obvyklého bydliště.

Článek 15 Úmluvy o civilním řízení z roku 1896 připravený Haagskou konferencí mezinárodního práva soukromého odpovídal dvoustranné úpravě s jedním význačným rozdílem. Ve smluvním ustanovení se objevil vedle pojmu obvyklého bydliště pojem současného bydliště *(résidence actuelle)*, pokud nemohlo být obvyklé bydliště zjištěno. Přitom oba pojmy byly svým obsahem příbuzné. Společně sdílely jednu základní složku, místo, kde osoba prodlévá anebo kam se navrací.

Avšak čl. 2 Haagské úmluvy o poručnictví z roku 1902 nepoužil obvyklé bydliště jako hraniční určovatel.[86] Ustanovení čl. 7 Haagské úmluvy předpokládalo přijetí naléhavých opatření v zájmu nezletilého cizince, jež směl nařídit příslušný místní orgán na základě obvyklého bydliště nezletilého. Účel ustanovení spočíval na *zásadě blízkosti*, která vycházela z rozumného uspořádání právního vztahu. Pravidlo spojovalo dítě s místním orgánem vybaveným pravomocí přijmout opatření na jeho ochranu a v jeho zájmu.

Na zasedání Haagské konference v roce 1928 byla zaměřena unifikační pozornost na změny v kolizní úpravě manželského práva.[87] Bylo navrženo, aby se způsobilost osob bez státní příslušnosti řídila zákony podle místa obvyklého bydliště. Naproti tomu ženevská mezivládní konference zamýšlela, aby obvyklé bydliště se ujalo nové pojmové úlohy. Pojem, jehož obsah odráží soubor skutečností, měl jednoznačně určit právní řád spravující jak osobní postavení, tak rodinné vztahy ruských a arménských uprchlíků. Podle memoranda vypracovaného výborem mělo obvyklé bydliště odstranit proměnlivé právní postavení uprchlíků a zaručit jejich bezpečnou právní situaci.[88]

---

86 Convention du 12 juin 1902 pour régler la tutelle des mineurs.

87 Convention du 12 juin 1902 pour régler les conflicts de lois en matiè de mariage.

88 Documents préparatoires et procès-verbaux de la conférence intergouvernmentale pour le statut juridique des réfugiés 28–30 Juin 1928. Arrangement et Accord du Juin 1928. Série de Publications de la Societé des Nations, XIII. Réfugiés 1930, s. 20: „Vu l´absence de la loi nationale le statut personnel du réfugié apatride devrait être régi, non par les lois qui

Výbor navrhl, aby se osobní postavení uprchlíků řídilo zákony jejich obvyklého bydliště. Na konci věty se vyskytl vedle obvyklého bydliště pojem domicilu. Oba příbuzné pojmy sdílejí jednu vlastnost: schopnost upravit právní postavení uprchlíků bez státní příslušnosti. Memorandum umístilo do závorky domicil, ale až za pojem obvyklého bydliště. Výbor neosvětlil, jaký sémantický vztah mezi oběma výrazy panoval. Z průběhu jednání vyplynulo, že mezi nimi platila spíše sémantická nerovnost než rovnost. Nebyly ani úplně ani zčásti zaměnitelné. Výrazy nebyly vůči sobě synonymy.

5. PŘÍPRAVA USTANOVENÍ

Mezi předběžné záležitosti byla zařazena otázka účasti ruských a arménských právních odborníků na jednání mezivládní konference. Ačkoli Výbor ruských a arménských právních odborníků zpracoval memorandum, bylo ve smluvní diplomacii problematické, aby se tento orgán mohl mezivládní konference účastnit a podílet se na přípravě textu ujednání. Rozsah účasti jednotlivých ruských a arménských právních odborníků byl zvažován v závislosti na *formální* povaze konference. Zasedání konference mohla být buď veřejně přístupná, nebo se konat *in camera*.

Podle předsedy měly být předmětem rokování složité, právně technické záležitosti, které byly nesnadné pro porozumění veřejnosti. Kromě toho předseda očekával svobodnější a otevřenější rozpravu, pokud by veřejnost nebyla jednání přítomna. Navzdory této úvaze bylo předloženo přijatelné řešení, které odpovídalo úmyslu zúčastněných zástupců států a očekávanému výsledku mezivládní konference. Na návrh předsedy měla veřejnost přístup na zahájení konference, všeobecnou rozpravu, přijímaní rozhodnutí a na závěr konference. Kdežto rozprava o podrobných otázkách se měla odehrávat s vyloučením veřejnosti. Ruští a arménští právníci se směli do jednání zapojit.[89]

Návrh prvního odstavce ustanovení § 2 měl v memorandu toto znění:[90]

„Que le statut personnel des réfugiés apatrides russes et arméniens, dans les pays où leur ancienne loi n´est plus reconnue, soit régi par la loi de

varient selon les déplacements de l´intéressé, mais par une loi certaine et fixe: cele du lieu de sa résidence habituelle (domicile)".

89 Tamtéž, s. 108.

90 Tamtéž, s. 117.

leur résidence habituelle, ou, à défaut de résidence de résidence habituelle, par la loi de leur résidence.“

Návrh zachovával vztah uprchlíků k bývalému právu, s nímž byli uprchlíci podle zásady státní příslušnosti spojeni. Návrh nesledoval negativní účel, a to zcela vyloučit účinky bývalého práva na osobní postavení uprchlíků. Neodsuzoval zpřetrhaný státoobčanský svazek z vůle států jako nemorální čin. Návrh připouštěl aplikaci bývalého práva na osobní situaci uprchlíků. Jakmile nebyly bývalé zákony uznány, ať z důvodu veřejného pořádku, nebo jiného důvodu, řídilo se osobní postavení ruských a arménských uprchlíků zákony jejich obvyklého bydliště. Obvyklé bydliště zaujalo místo základního určovatele osobního postavení uprchlíků. Pojmová úloha obvyklého bydliště spočívala v konsolidovaném určení práva, jímž se spravovalo postavení těchto osob bez diplomatické a konzulární ochrany. Až podpůrnou či pomocnou pozici zaujalo bydliště.

Obsah pojmu obvyklého bydliště byl deskriptivní, *faktický*. Pojem odkazoval na konkrétní skutečnosti. Tyto skutečnosti či okolnosti pojem rovněž popisoval a třídil. Pojem byl v přímém styku s realitou coby referentem. Pojem měl v první řadě označit konkrétní místo, kde osoba pobývala. Její osobní postavení se řídilo podle zákonů místa jako rozhodné skutečnosti. Obsah pojmu nebyl závislý na vnitrostátním právu. Pojem se nedostával do sémantického střetu s pojmy, jejichž obsah byl právní. A to ani s pojmem bydliště, které se úmyslně ocitlo na podpůrném místě. Bydliště mohlo být aplikováno až v okamžiku, kdy se uprchlíci neusadili a nezaložili žádné obvyklé bydliště. Naopak pojem bydliště si zachovával právní obsah. Bydliště bylo právním konstruktem závislým na určitém právním řádu, v jehož rámci byl uzákoněn normotvůrcem, rozhodováním soudů anebo správních úřadů. Navržený hierarchický poměr mezi faktickým a právním pojmem nebyl do té doby ověřen.

Během rozpravy zástupci vlád převážně posuzovali slučitelnost návrhu s vnitrostátní úpravou osobního postavení uprchlíků. Návrh úplně neodpovídal vnitrostátnímu řešení osobního postavení uprchlíků. Avšak nebyl ani v příkrém rozporu se soukromoprávními předpisy většiny zúčastněných států. Nejblíže měl návrh k rumunské úpravě, jak prokazovaly dva ministerské dopisy ze 17. dubna a 1. května 1928. Ve druhém dopise se uvádělo, že v rámci mezinárodního práva soukromého se řídilo osobní postavení těchto jednotlivců bez vlasti zákony jejich domicilu nebo obvyklým bydlištěm, byť byl *vynucený*.[91]

---

[91] Tamtéž, s. 51: „Les réfugiés russes et ármeniens entrent, du point de veu du droit international privé dans la catégorie générale des sans-patrie (heimatlos), de sorte que leur statut

Pokud pobývali ruští a arménští uprchlíci na rumunském území, spravovalo se jejich osobní postavení tamními zákony.[92] Jiné státy nepřevzaly do soukromoprávních zákonů obvyklé bydliště, a to ani Německo, do jehož chudinského práva byl pojem poprvé uveden. A to přesto, že Haagská konference mezinárodního práva soukromého začala během *fin de siècle* pojem používat, i když zpočátku nikoli jako hraničního určovatele. Zákonodárství jednotlivých států předepisovalo pro úpravu způsobilosti osob bez státní příslušnosti a jejich rodinných vztahů *domicil*. Ale ani státní příslušnost, bydliště či pobyt nebyly jako určovatelé vyloučeny.

Polský zástupce poukázal na náročnost úkolu, s nímž se nedokázalo vyrovnat žádné ze zasedání Haagské konference.[93] Během VI. zasedání Haagské konference bylo navrženo používat obvyklé bydliště jako jediný hraniční určovatel pro úpravu způsobilosti uzavírat manželství osobami bez státní příslušnosti.[94] Návrh vzešel od německého delegáta. Úkol předložit jediné a konečné řešení problému osobního postavení se zdál být nepřekonatelnou komplikací za situace, kdy přetrvávala rozdílná úprava.

Řada delegátů upozornila na skutečnost, že platná vnitrostátní úprava není v úplném souladu s návrhem ustanovení § 2. Francouzský zástupce pokládal za přirozené a praktické, že se postavení osob řídí zákony jejich domicilu.[95] Jeho vyjádření zcela odpovídalo liteře francouzského občanského zákoníku z roku 1803. Zákoník používá domicil v čl. 102–105 jako pravý právní pojem. Domicil je místem, kde se osoba hlavně usadila *(principal établissement)*, a to s úmyslem tam pobývat. Francouzská úprava nevymezila domicil jako středisko činnosti osoby.

Občanský zákoník přijal římskoprávní tradici vůči dvěma pojmovým objektům. Zákoník tak udržuje pojmovou kontinuitu i jednotu. Binární obsah pojmu utvářejí obecně známé složky – *factum* a *animus*. Francouzský zástupce ovšem doplnil, že situace uprchlíků bývá jinačí než u ostatních osob. Určení jejich domicilu by mohlo být složitější než u státních příslušníků.

---

personnel est gouverné par la loi de leur domicile, ou de leur, résidence habituelle (ou même forcée)".

92 Tamtéž, s. 51–52.

93 Tamtéž, s. 118.

94 Očekávání nenaplnilo ani 7. zasedání Haagské konference mezinárodního práva soukromého.

95 Documents préparatoires et procès-verbaux de la conférence intergouvernmentale pour le statut juridique des réfugiés 28–30 Juin 1928. Arrangement et Accord du Juin 1928. Série de Publications de la Societé des Nations, XIII. Réfugiés 1930, s. 117: „Il est à la fois naturel et pratique de considérer que les personnes sont soumises à la loi du pays de leur domicile".

Při absenci domicilu se mělo osobní postavení uprchlíků řídit zákony jejich obvyklého bydliště.

Většina zástupců byla názoru, že návrh je přijatelný, a proto by nebylo nutné na základě ustanovení změnit vnitrostátní předpisy. Přesto francouzský zástupce shrnul poznatky předřečníků a navrhl odkázat na zákony země domicilu. Během dalšího rokování předseda konference doplnil návrh ustanovení § 2 o domicil. Doplnění zdůvodnil snazším přijetím předlohy.[96] Po učiněné změně měl návrh ustanovení tuto podobu:

„Que le statut personnel des réfugiés apatrides russes et arméniens dans les pays où leur ancienne loi n´est plus reconnue soit régi par la loi de leur domicile, soit régi par la loi de leur résidence habituelle, ou, à défaut de résidence de résidence habituelle, par la loi de leur résidence.“

Návrh byl přijat, přičemž nebyl vysloven žádný protikladný hlas. V souvislosti s rozvodem manželů byly provedeny analogické změny v předloze ujednání. K tomu lotyšský delegát poznamenal, že použití výrazů s příbuznými významy může vyvolat nedorozumění. Odkázal na domicil, skutečné bydliště, ale nikterak na skutečný domicil *(domicile de fait)*, a bydliště. Položil autorům otázku ohledně významu dvou posledních výrazů.[97] K tomu bylo připomenuto, že osobní postavení uprchlíků se v Polsku řídí podle jednoho určovatele, a to domicilu.

Podle francouzského zástupce byla oživena citlivá otázka. Znovu opakoval, že určení domicilu by mohlo být náročným procesem. Zavedení obvyklého bydliště bylo z toho důvodu trvale nepostradatelné. Za autory návrhu bylo odpovězeno, že výraz *domicil* byl úmyslně vyňat z memoranda, neboť je pojmem občanského i veřejného práva.[98] V různé oblasti vnitrostátního práva plnil jeden a tentýž pojem jinou úlohu, čemuž odpovídal jeho obsah. Proto se mohlo jevit navrhované řešení jako nepatřičné, když vnitrostátní předpis upravoval rozvod manželů podle jejich státní příslušnosti, což byl případ Estonska.[99]

---

96 Tamtéž, s. 138.

97 Tamtéž, s. 143: „M. DUZMANS souligne les malentendus que pourrait entraîner l´emploi de l´expression dont le sens est aussi rapproché, comme domicile, résidence de fait et résidence“.

98 Tamtéž, s. 144: „Me RUBINSTEIN fait observer que le terme «*domicile*» avait été écarté du mémorandum des experts parce qu´il n´est pas seulement une notion de droit civil, mais encore une notion de droit public“.

99 Tamtéž.

Konstrukce ustanovení upravující osobní postavení uprchlíků nesledovala jeho slučitelnost s vnitrostátní úpravou. Návrh ruských právních odborníků byl soustředěn na slučitelnost ujednání s rodícím se normotvorným dílem Haagské konference, a sice s jejími unifikačními úmluvami, které upravovaly osobní, manželské a rodinné záležitosti. Zástupci vlád však záměrně upínaly negociační zájem na slučitelnost návrhu s jejich vnitrostátním právem, aby parlamenty nemusely přijímat žádné legislativní změny.

V závěru jednání předložil předseda návrh § 2, jenž byl přepracován do následující formy:

„Il est recommandé que le statut personnel des réfugiés russes et arméniens soit régi dans le pays où leur ancienne loi n´est plus reconnue, soit par la loi de leur domicile ou de leur résidence habituelle, soit, à défaut, par la loi de leur résidence.“

Návrh získal jednomyslnou podporu. Československý delegát, o jehož zapojení do rozpravy nebyl veden žádný veřejný záznam, podepsal ujednání spolu s ostatními zástupci vlád až na závěr konference. Přípravné dokumenty uvádějí nepřesné datum konečného přístupu *(l´ahésion définitive)* Československa.[100] Přístup byl datován o jeden rok dříve, než byl zaslán diplomatický dopis č. 102/29, v němž vláda vyjádřila rozhodnutí přistoupit nejen k tomuto ujednání, ale ke všem předchozím ujednáním o uprchlících.

Přístup podmínily tři výhrady. Ujednání se aplikovalo pouze na uprchlíky, kteří byli zbaveni původní státní příslušnosti před 1. lednem 1923. Ujednání bylo přijato za podmínky, že nezakládá derogaci platného československého zákonodárství.[101] Doporučení nesměla vynutit žádné změny relevantních československých zákonů. Poslední výhrada se vztahovala k úvodnímu článku ujednání. Vláda nadto mohla kdykoli přístup k tomuto ustanovení odvolat.

6. HRA POJMŮ

Ujednání dovolilo aplikaci zákonů původní státní příslušnosti uprchlíků. Pokud bývalé právo uprchlíka nebylo uznáno z důvodu veřejného pořádku,

[100] Tamtéž, s. 198.

[101] Tamtéž: „L'Arrangement n'est accepté qu'en tant qu´il ne déroge pas à la législation en vigueur“.

mohly příslušné orgány aplikovat zákony podle jeho domicilu nebo obvyklého bydliště. Aplikace domicilu vylučovala aplikaci obvyklého bydliště a obráceně. Obě hlediska zaujala alternativní, avšak rovnocennou pozici. Mezinárodní ustanovení bylo *primárně* přizpůsobeno vnitrostátnímu zákonodárství. Pokud neexistoval takový domicil nebo obvyklé bydliště, řídilo se osobní postavení ruských a arménských uprchlíků zákony místa jejich bydliště. Bydliště bylo aplikováno až na druhém místě. Plnilo podpůrnou pojmovou úlohu. Ustanovení spoléhalo na tři pojmy, jejichž aplikace měla dospět k rozumné i spravedlivé úpravě osobního postavení uprchlíků. Dva z pojmů byly ryze právní povahy.

V doporučení nemohl být výslovně použit pojem státní příslušnosti, protože uprchlíci byli bez vlasti. První i druhý návrh ustanovení charakterizovaly ruské a arménské uprchlíky jako osoby bez státní příslušnosti *(apatrides)*. Jak pojem domicilu, tak pojem bydliště byly relativně abstraktními objekty. Jejich obsah byl odedávna vytříben římským právem. Někdy byly vzneseny pochybnosti o povaze těchto pojmů. Pochybnosti byly spolehlivě vyvráceny právní teorií i soudní praxí. Obsah obou pojmů zcela závisel na vnitrostátním právu každé strany ujednání.[102]

Vnitrostátní úprava, která určovala bydliště, se v jednotlivých státech rozcházela.[103] Žádný z těchto právních pojmů nebyl unifikován a ani se nestal *absolutním* v tom smyslu, že by měl totožný obsah v jakémkoli právním kontextu. To by vyvstala situace pojmové ideality.[104] Naproti tomu pojem obvyklého bydliště byl od prvního okamžiku normotvorby faktickou kategorií. Obsah pojmu byl bezprostředně určován realitou, bytím jedince, a z jejího rozboru a hodnocení vycházel. Pojem byl neodlučitelně spojen s objektivním stavem, s okamžitými, ale také průběžnými okolnostmi. Přitom takové skutečnosti jsou *ověřitelné*, *doložitelné* a *prokazatelné*. Tyto skutečnosti či okolnosti jsou v pojmu seskupeny i rozděleny.

Ustanovení § 34 obecného občanského zákoníku ze dne 1. června 1811, jenž byl do československého práva recipován, upravil osobní způsobilost cizinců k právním úkonům (jednáním). Způsobilost cizince se řídila jeho bydlištěm. Neměl-li cizinec vlastní bydliště, spravovala se jeho způsobilost místem jeho narození. V části o právech cizinců nebylo pamatováno na osoby

[102] KRČMÁŘ, J., op. cit. 75, s. 224: „Pojem bydliště je právě tak jako pojem státního občanství pojmem právním, a sice pojmem právním relativním, tedy na formaci právních řádů závislým, a nikoli pojmem absolutním".

[103] Tamtéž, s. 225.

[104] Viz *Begriffsjurisprudenz*.

bez vlasti. Ottův slovník naučný vydaný v roce 1893 vysvětloval význam výrazu „domicil" prostřednictvím nominální definice.[105] V lexikonu mohly být oba výrazy „domicil" a „bydliště" nazírány jako synonymická dvojice. Dokonce se mohlo zdát, že domicil *(domicilium)*, jenž pochází z latinského jazyka, má bydliště za jediný jazykový ekvivalent.

Tehdy pojem domicilu nebyl rakouskému a posléze československému právu neznámý. Domicil byl aplikován ve směnečném a církevním právu. Ve směnečném právu domicil označoval místo, kde měla být směnka zaplacena. Zatímco domicil v církevním právu zachoval kontinuitu s římským právem, když trval na nutnosti obou složek *(factum a animus)*. Domicil odkazoval na místo, kde se někdo usadil s úmyslem tam trvale bydlet. Církevní právo rozlišovalo mezi řádným *(domicilium verum)* a mimořádným *(quasi domicilium)* bydlištěm. Pokud byla osoba způsobilá volby, mohla určit místo svého usazení. V takovém případě se jednalo o *domicilium voluntarium*. Protikladným druhem bylo bydliště povinné *(domicilium necessarium, legale)*. Osoba mohla mít souběžně několik řádných i mimořádných bydlišť, nebo zároveň bydliště řádné a mimořádné.[106]

Z domicilu se odvozovalo podřízení osoby církevní pravomoci. Avšak jeho pojmová úloha, ale ani pojmová úloha domicilu ve směnečném právu nemohly vyhovět účelu ustanovení § 2 obsaženého v ujednání. Jediné možné řešení mohlo vzejít z částečné synonymie. Výraz „domicil" musel být nahrazen výrazem „bydliště" nebo „stálé bydliště". Proto se nemohla v sémantickém vztahu dvou jazykových jednotek uplatnit jejich bezvýjimečná zaměnitelnost *(salva veritate)*. Ani nenastala stejná frekvence výskytu obou právních pojmů ve všech právních kontextech. Třebaže obsah pojmu bydliště tvořily jako u domicilu dvě shodné složky – *factum* a *animus*.

Bydliště neznamenalo pouhou fyzickou přítomnost neboli krátkodobé prodlévání osoby na nějakém místě. Bydliště bylo místem, kde se osoba zdržovala s prokazatelným nebo z okolností vyplývajícím úmyslem, že tam zůstane trvale.[107] Bydliště bylo rozhodným hlediskem pro stanovení soudní příslušnosti v jurisdikčních pravidlech zákonů. Bydliště určovalo jak obecnou,

---

105 *Ottův slovník naučný: illustrovaná encyklopaedie obecných vědomostí*. 7. díl. Dánsko-Dřevec. Praha: J. Otto, 1893, s. 805.

106 Tamtéž.

107 HOETZEL, J. Bydliště In: HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I, A až Ch. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 149.

tak zvláštní místní soudní příslušnost ve sporném i nesporném řízení.[108] Ve věcech rozvodu a rozluky manželů rozhodovalo o takové příslušnosti *poslední společné bydliště manželů*. Jurisdikční pravidlo, podle něhož se měnila některá ustanovení o poručnictví a opatrovnictví, určilo příslušnost úřadů podle bydliště poručníka či opatrovance.[109]

Pokud bydliště mělo nahradit domicil, musel pojem plnit na základě ustanovení § 2 novou, dosud praxí neověřenou úlohu. Bydliště určilo právní řád, jímž se spravovalo osobní postavení uprchlíka. Avšak bydliště bylo v ustanovení použito jako podpůrný určovatel. Proto ustanovení § 2 bylo navrženo jako alternativní pravidlo, které spočívalo na vyloučení buď první, nebo druhé právní možnosti. Alternátem domicilu bylo obvyklé bydliště. Avšak obvyklé bydliště nebylo upraveno československým právem a ani jeho platným pojmem.[110] Nicméně obvyklé bydliště bylo známé odborné veřejnosti jako faktická podmínka chudinského zaopatření upravená v německém právu až do roku 1924.[111]

Pojem domicilu byl pro úpravu osobního postavení uprchlíka nepoužitelný. Domicil neodpovídal § 34 obecného občanského zákoníku, jenž za hledisko určil bydliště. V rámci československého práva proto musel být výraz „domicil" nahrazen výrazem „bydliště". Když bydliště *(résidence)* nahradilo domicil, nemohlo být aplikováno jako podpůrný určovatel. Uvnitř československého práva se mohl takovým druhotným určovatelem stát pobyt uprchlíka. Obsah pojmu pobytu začleňoval jedinou objektivní složku, a to *factum*. Pojem pobytu neznal úmysl coby subjektivní složku. Odkazoval pouze na místo, kde se osoba zdržovala bez úmyslu setrvat tam stále.

Ustanovení § 2 ujednání nepřivodilo žádnou změnu v československém právu. Avšak ustanovení obsahovalo pravidlo, které mohlo být ověřeno v právní praxi. V některých státech byly skupiny uprchlíků soustředěny ve střediscích. V Gallipoli přežívalo v určitém období 20 000 uprchlíků. V Tuzle žilo přes 6 000 osob. Tato místa byla nezřídka označována za *koncentrační*

---

[108] Zákon ze dne 1. dubna 1921, kterým se mění ustanovení zákonů o soudní příslušnosti a soudním řízení v občanských věcech a o projednání pozůstalosti (zákon č. 161/1921 Sb. z. a n.).

[109] Srov. § 1 zákona ze dne 20. prosince 1922, kterým se mění některá ustanovení o poručenství a opatrovnictví (zákon č. 391/1922 Sb. z. a n.

[110] HATSCHEK, J. *Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts*. Leipzig: Deichert, 3. und 4. Auflage, 1924, s. 288.

[111] LAŠTOVKA, K. Domovské právo. In: HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. A až Ch. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 436–437.

tábory.[112] Orgány některých států nutily příchozí uprchlíky bydlet v určitých okresech, určitých místech nebo je rovněž umísťovaly pod policejní dohled. Pro některé uprchlíky byla vězeňská cela dlouhodobým útočištěm. Mnozí uprchlíci byli odsouzeni k trestu zbavení svobody desetkrát až patnáctkrát. Někteří strávili ve vězení více než devět let.[113]

Na popsané situace nemohl být aplikován ani domicil, ani obvyklé bydliště. Uprchlíci se zdržovali na jmenovaných místech bez vlastního úmyslu a často nedobrovolně. Stejně tomu bylo i v důstojnějších a humánnějších případech. Například Komitét pro umožnění studia ruských studentů v Československé republice společně ubytoval v roce 1921 více než 800 studentů v pražské budově chudobince u sv. Bartoloměje. Koncem roku 1921 se Komitét staral o 1 200 studentů, kteří byli ubytováni společně ve čtyřech budovách. Menší počet ubytovaných, zhruba 300 studentů, prodléval v soukromých bytech.

Ani v těchto případech nemohlo být podle československého práva aplikováno bydliště pro určení jejich osobního postavení. Mnozí studenti byli nezletilými osobami, zákon jim nepřiznával způsobilost založit vlastní bydliště. Jejich bydliště coby závislých osob bylo *odvozené* povahy. Bydliště nezletilých záviselo na bydlišti otce nebo matky. Řada ruských a ukrajinských studentů pobývala v Československu bez rodičů. Osobní postavení těchto studentů muselo být určováno podle hraničního určovatele pobytu. Jejich osobní postavení se řídilo zákony místa pobytu.

7. DOSLOV: *INSTRUMENTUM* A *NEGOTIUM*

Nezávazná ujednání o uprchlících z 5. července 1922, 31. května 1924, 12. května 1926 a 30. června 1928 lze zkoumat jako provázané akty. Každé ujednání je *instrumentum* a *negotium* zároveň. Rozbor ujednání coby instrumentálního objektu se obrací k jeho účelu v dynamické časové ose. Účel prvních ujednání o ruských a arménských uprchlících spočíval v založení systému průkazů totožnosti vydávaných ruským a později arménským uprchlíkům. Jejich základní funkcí bylo udílet uprchlíkovi povolení k pobytu.

---

[112] MACARTNEY, C. A. *Refugees. The Work of the League*. London: League of Nations Union, 1931, s. 14.

[113] RUBINSTEIN, J. L. The Refugee Problem. *International Affairs*. September-October 1936, Vol. XV, No. 5, s. 723.

Systém měl být univerzálně uplatňován napříč všemi světadíly. K účinnému uskutečnění cíle mezinárodní společenství ani kterákoli jeho část nikdy nedospěly. Operační působení systému se neopíralo ani o jednotu, ani o relativní stálost. Státy přistupovaly k jejich zavádění do pasové praxe rozdílně.

Vydávání průkazů totožnosti, jež jednotlivé státy uznaly za mezinárodně platné, charakterizoval dlouhodobý stav nejistoty a nestálosti. Na základě ujednání si státy úmyslně zachovaly *volnost chování*. Instrumenty coby soubory doporučení nenutily státy k přijetí zákonodárných opatření. Československé úřady dlouhodobě nepostupovaly ve věci vydání průkazů podle platného pasového režimu. Zákonné anebo podzákonné pasové předpisy osobitou situaci ruských uprchlíků neupravovaly. Příslušné resortní úřady, ministerstvo vnitra a zahraničních věcí, jednaly zcela autonomně. Ministerstva se řídila oběžníky, které byly podobně jako všechna ujednání o uprchlících formálním projevem *adhockratického* řešení uprchlického problému. Podle série ministerských oběžníků musel být bezpodmínečně každý uprchlík vybaven průkazem, na jehož základě mu byl povolen pobyt.

Ministerské oběžníky coby instrukce nezakládaly uprchlíkům žádná subjektivní práva anebo nároky. Až zákon o cestovních pasech z roku 1928 odstranil nežádoucí stav. Avšak zákon byl ve vztahu k uprchlictví přijat opožděně. Příliv uprchlíků byl dávno za svým vrcholem. Od okamžiku účinnosti zákona mohly zemské úřady vydávat průkazy na způsob cestovních pasů osobám bez státní příslušnosti a těm osobám, jejichž příslušnost nebylo možné zjistit (Nansenovy pasy). Průkazy opravňovaly k pobytu v Československu.

Normativní obsah ujednání o právním postavení ruských a arménských uprchlíků byl na rozdíl od předchozích ujednání *kompaktní* povahy. Zahrnoval všechny rudimentární složky řešení jejich situace. Ujednání coby *negotium* a *instrumentum* se odlišilo od předchozích doporučení. Strukturální složkou právního postavení ruských a arménských uprchlíků se stalo jejich osobní postavení *(status personae)*. Právní způsobilost a způsobilost k právním úkonům podléhaly v jednotlivých státech *heterogenní* úpravě. Zákonodárství některých států zakotvilo zásadu státní příslušnosti. V takovém případě bylo ve hře alternativní normativní řešení. Osobní postavení ruských uprchlíků se řídilo buď neplatnými carskými, nebo platnými sovětskými právními předpisy.

V jiných státech se osobní poměry osob bez státní příslušnosti upravovaly podle domicilu (faktický; současný), bydliště, obvyklého bydliště, ale

i pobytu. Ustanovení § 2 ujednání bylo navrženo jako binární sestupný řád hraničních určovatelů. Řešení se neopíralo o jediný hraniční určovatel, jak bylo původně v jednom návrhu zamýšleno. Takový unifikující návrh postrádal praktičnost. Nezávazný standard začlenil jak domicil, tak obvyklé bydliště, tak bydliště jako poslední hledisko. Včlenění obvyklého bydliště do ustanovení o osobním postavení jednotlivců bylo bezpochyby pokrokovým činem ve smyslu *de lege ferenda*. Třebaže použití obvyklého bydliště věcně i časově koincidovalo s unifikačními pokusy Haagské konference mezinárodního práva soukromého.

Československo přistoupilo k ujednání za podmínky, že doporučení v žádném případě nenaruší zákonodárný *status quo*. Doporučení vzešlá z ujednání směla být prováděna jen v hranicích vnitrostátního práva. Jakákoli předpokládaná změna by byla negací platné vnitrostátní úpravy. Ujednání jako *negotium* úplně podléhalo vnitrostátnímu právu. Svrchovanost československého práva nad nezávazným ujednáním byla striktní a neměnná. Třebaže doporučení obsažené v § 2 ujednání rozhodně nebylo méně než nemoudré či nerozumné řešení.

Paradoxně platná úprava osobního postavení uprchlíků jako osob bez státní příslušnosti byla v československém právu nejasná i mezerovitá. Domicil anebo obvyklé bydliště tehdy nebyly použitelnými hraničními určovateli pro stanovení osobního postavení ruských uprchlíků. Namísto nich se příslušné orgány mohly spoléhat na místo stálého bydliště nebo pobyt uprchlíků. Oba pojmy patřily do jedné právní rodiny; byly v těsném, příbuzném vztahu. Obsah prvního pojmu tvořily *factum* a *animus*, kdežto obsah druhého pojmu byl tvořen jediným konstitutivním znakem *(factum)*. Podle hlediska pobytu muselo být prokázáno, že se uprchlík v daném místě zdržuje, ačkoli nemusel mít žádný úmysl tam setrvat.