
**MEDZINÁRODNOPRÁVNA
ÚPRAVA V OBLASTI AZYLU
A UTEČENECTVA**

Vedecká monografia

**MEDZINÁRODNOPRÁVNA
ÚPRAVA V OBLASTI AZYLU
A UTEČENECTVA**

Vedecká monografia

Juraj Jankuv

Leges

Vzor citácie:

JANKUV, J. *Medzinárodnoprávna úprava v oblasti azylu a utečenectva*.
1. vydanie. Praha: Leges, 2020. 198 s.

Recenzenti:

prof. JUDr. Ján Klučka, CSc.
doc. JUDr. Peter Lysina, PhD.
doc. JUDr. Katarína Šmigová, PhD.

KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Jankuv, Juraj

Medzinárodnoprávna úprava v oblasti azylu a utečenectva : vedecká monografia /
Juraj Jankuv. – Vydání první. – Praha : Leges, 2020. – 198 stran. – (Teoretik)

Anglické resumé

Obsahuje bibliografi a bibliografické odkazy

ISBN 978-80-7502-450-3 (brožováno)

* 314.151.3-054.73 * 341.43 * 341.231.14 * 341.1/.8 * (048.8)

– uprchlíci – právní postavení

– právo azylu

– ochrana lidských práv

– mezinárodní právo veřejné

– monografie

341 – Mezinárodní právo [16]

Táto vedecká monografia bola vyhotovená v rámci projektu VEGA č. 1/0200/18
„Aktuálne otázky azylového práva v Slovenskej republike – právna teória a prax“.

Vydalo Nakladatelství Leges, s. r. o., Lublaňská 4/61, Praha 2,
v roce 2020 jako svou 651. publikaci.

Vydání první

Edice Teoretik

Návrh obálky Michaela Vydrová

Redakce Mgr. Mária Pavláková

Sazba Gradis

Tisk Tiskárna PROTISK, s. r. o., České Budějovice

www.knihyleges.cz

© Juraj Jankuv, 2020

ISBN 978-80-7502-450-3

OBSAH

ÚVOD	9
1 ZÁKLADNÉ POJMOVÉ OTÁZKY MEDZINÁRODNOPRÁVNEJ ÚPRAVY V OBLASTI AZYLU A UTEČENECTVA	13
2 MEDZINÁRODNOPRÁVNÝ INŠTITÚT AZYLU	22
2.1 Medzinárodnoprávna úprava územného azylu	24
2.2 Medzinárodnoprávna úprava diplomatického azylu	37
3 MEDZINÁRODNÉ UTEČENECKÉ PRÁVO	47
3.1 Dohovor o právnom postavení utečencov v znení Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov	49
3.2 Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov	57
3.3 Newyorská deklarácia pre utečencov a migrantov a súvisiace dokumenty	62
3.4 Ochrana práv utečencov v rámci práva Európskej únie	64
3.4.1 Súčasná podoba ochrany práv utečencov v rámci práva Európskej únie	72
3.4.2 Návrh nariadenia Dublin IV a súvisiace zmeny ochrany práv utečencov v rámci Európskej únie	96
3.5 Regionálne pravidlá medzinárodného utečeneckého práva v Amerike, Afrike a Ázii	102
4 OCHRANA PRÁV AZYLANTOV A UTEČENCOV PODĽA PRAVIDIEL MEDZINÁRODNÉHO PRÁVA ĽUDSKÝCH PRÁV	104
4.1 Ochrana práv azylantov a utečencov podľa ľudskoprávných pravidiel Organizácie Spojených národov	104
4.2 Ochrana práv azylantov a utečencov podľa ľudskoprávných pravidiel Rady Európy	115
4.3 Ochrana práv azylantov a utečencov podľa ľudskoprávných pravidiel Európskej únie	123
4.4 Ochrana práv azylantov a utečencov podľa ľudskoprávných pravidiel Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe	125

4.5	Ochrana práv azylantov a utečencov podľa pravidiel iných regionálnych systémov ochrany ľudských práv	126
5	ĎALŠIE PRAVIDLÁ MEDZINÁRODNÉHO PRÁVA VEREJNÉHO SÚVISIACE S MEDZINÁRODNOPRÁVNÝM INŠTITÚTOM AZYLU A MEDZINÁRODNÝM UTEČENECKÝM PRÁVOM	132
5.1	Ochrana práv azylantov a utečencov podľa pravidiel medzinárodného cudzineckého práva	132
5.1.1	Medzinárodnoprávna úprava cudzineckých režimov a jej vzťah k ochrane práv azylantov a utečencov	133
5.1.2	Vnútroštátne cudzinecké právo a jeho vzťah k ochrane práv azylantov a utečencov	135
5.2	Právo diplomatickej ochrany v medzinárodnom práve a jeho vzťah k ochrane práv azylantov a utečencov	138
5.3	Medzinárodnoprávna úprava apolitizmu a bipolitizmu a jej vzťah k ochrane práv azylantov a utečencov	141
5.4	Ochrana práv azylantov a utečencov podľa pravidiel medzinárodného morského práva, medzinárodného trestného práva, medzinárodného humanitárneho práva a medzinárodného migračného práva	144
5.5	Ochrana práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov	149
6	OBMEDZENIA APLIKÁCIE MEDZINÁRODNOPRÁVNEHO INŠTITÚTU AZYLU A MEDZINÁRODNÉHO UTEČENECKÉHO PRÁVA VO VZŤAHU K OSOBÁM, KTORÉ SI NEZASLUHUJÚ MEDZINÁRODNÚ OCHRANU	158
6.1	Vážne nepolitické trestné činy	161
6.2	Zločiny podľa medzinárodného práva	165
6.3	Konania, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov	172
7	VPLYV MEDZINÁRODNOPRÁVNEJ ÚPRAVY V OBLASTI AZYLU A UTEČENECTVA NA PRÁVNÝ PORIADOK SLOVENSKEJ REPUBLIKY	175
7.1	Slovenský právny poriadok a medzinárodnoprávny inštitút azylu	175
7.2	Slovenský právny poriadok a medzinárodné utečenecké právo	177

ZÁVER	181
SUMMARY	189
LITERATÚRA	191
O AUTOROVI	197

ÚVOD

Problematika ochrany práv *azylantov* a *utečencov* je stará takmer ako ľudstvo samo. Ľudské dejiny sú poznačené častým prenasledovaním jednotlivcov z rasových, náboženských, národnostných, politických či sociálnych dôvodov, či už v mierových podmienkach, alebo v čase ozbrojených konfliktov.

V medzinárodnoprávnych vzťahoch sa tento problém najprv právne uchopil na základe vnútroštátnych pravidiel štátov v oblasti azylu.¹ Spoločná prax štátov následne vyústila do vytvorenia medzinárodných *obyčajových i zmluvných pravidiel v oblasti medzinárodnoprávneho inštitútu azylu*, ktorý zahŕňa medzinárodnoprávnu úpravu územného azylu a medzinárodnoprávnu úpravu diplomatického azylu. Pravidlá v tejto oblasti existujú doposiaľ s tým, že udeľovanie medzinárodného územného azylu sa realizuje poskytnutím útočiska na území štátu po prekročení jeho hraníc, pričom je normované na univerzálnej úrovni obyčajovo a na regionálnej úrovni zmluvne. Udeľovanie medzinárodného diplomatického azylu, ktoré sa realizuje poskytnutím útočiska na diplomatických misiách, resp. konzulárnych úradoch či iných fiktívnych územiach cudzieho štátu v krajine pobytu žiadateľa s následným presunom na štátne územie azylujúceho štátu, je normované na regionálnej úrovni prevažne zmluvne, resp. menším počtom regionálnych obyčajových noriem.

Tento prístup štátom vystačil zhruba do konca prvej svetovej vojny v 20. storočí. Počas prvej svetovej vojny a po jej skončení štáty začali čeliť masovým utečeneckým vlnám, pričom zistili, že medzinárodné univerzálne obyčajové normy, regionálne obyčajové či zmluvné normy a ich vlastné vnútroštátne právne normy v oblasti azylu nepostačujú na ich zvládnutie. V medzinárodnom práve sa preto objavila mierne odlišne chápaná *medzinárodnoprávna zmluvná úprava ochrany utečencov*. Tento typ medzinárodnoprávnej úpravy reagoval na masové utečenecké vlny spôsobené najmä oboma svetovými konfliktmi, ale aj občianskymi a národnooslobodzovacími vojnami.

Na účely úpravy právnych pomerov prenasledovaných osôb sa takto v medzinárodnom práve vyvinuli dva spôsoby – medzinárodnoprávny obyčajový inštitút azylu a medzinárodné zmluvné utečenecké právo, ktorých pravidlá vykazujú značné prelínanie sa s pravidlami medzinárodného práva ľudských práv, medzinárodného cudzineckého práva, medzinárodného migračného práva a v men-

¹ Bližšie pozri ČEPELKA, Č. Pojem a vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 11 – 15.

šej miere i s pravidlami inštitútu diplomatickej ochrany, medzinárodnoprávnou úpravou apolitizmu a bipolitizmu, medzinárodného trestného práva, medzinárodného humanitárneho práva či medzinárodného morského práva.

V naznačenom zmysle je teda potrebné skúmať medzinárodnoprávny inštitút azylu i medzinárodné utečenecké právo v súvislosti s ďalšími spomenutými pododvetviami medzinárodného práva verejného. Významnú úlohu tu hrá *medzinárodné právo ľudských práv*, ktoré poskytuje ochranu azylantom a utečencom ako ľudským bytostiam v rámci svojich mechanizmov, ktoré zahŕňajú o. i. mechanizmy individuálnych sťažností jednotlivcov vo vzťahu k medzinárodným súdnym či kvázi súdnym orgánom. Normy týkajúce sa ochrany niektorých práv azylantov a utečencov je možné identifikovať v rámci ďalších už tradičných, resp. nedávno etablovaných odvetví či pododvetví medzinárodného práva verejného, ako je *medzinárodné morské právo*, *medzinárodné trestné právo* a *medzinárodné humanitárne právo*.

Problematika ochrany práv azylantov a utečencov je do určitej miery prepojená i s ochranou cudzincov. *Medzinárodné cudzinecké právo* je tradične existujúcim pododvetvím medzinárodného práva verejného a upravuje právne pomery osôb, ktoré sa nachádzajú mimo hraníc svojho materského štátu najmä z hľadiska ich pobytu, a týka sa logicky aj pobytu žiadateľov o azyl či status utečenca, azylantov či utečencov. Veľmi špecifickú úlohu v oblasti ochrany práv azylantov a utečencov môže zohrávať i novo sa formujúce pododvetvie medzinárodného práva verejného – medzinárodné migračné právo. *Medzinárodné migračné právo* podľa niektorých názorov vedy integruje v sebe súvisiace normy už spomínaných pododvetví medzinárodného práva verejného, ako je medzinárodné právo ľudských práv, medzinárodné utečenecké právo, ale aj normy pôvodne zahrnuté do rámca iných odvetví a pododvetví medzinárodného práva verejného, a to normy medzinárodného trestného práva, medzinárodného práva týkajúceho sa migrujúcich pracovníkov, medzinárodného humanitárneho práva, medzinárodného práva v oblasti štátneho občianstva a štátnej príslušnosti a medzinárodného morského práva. Špecifikom medzinárodného cudzineckého práva a medzinárodného migračného práva je skutočnosť, že sa zaoberajú postavením a ochranou práv osôb, ktorým nehrozí bezprostredné nebezpečenstvo, zo svojej vlasti odchádzajú prevažne z ekonomických dôvodov alebo aj z dôvodov ekologických či bezpečnostných problémov, ktoré však priamo neohrozujú ich existenciu, a nie sú ani vystavení prenasledovaniu. Značná časť z takto migrujúcich cudzincov sa v cieľovej krajine integruje bez problémov. Obrovské migračné toky však v niektorých cieľových krajinách spôsobujú mimoriadne vážne vnútropolitické i právne problémy spojené s ich pobytom, financovaním ich životných nákladov, ale i kriminalitou, ktorá v niektorých prípadoch ústi až do teroristických činov. Osobitný problém predstavuje skutočnosť, že celý rad cudzincov či

migrantov, ktorí odchádzajú z domovských krajín prevažne z ekonomických dôvodov, ktoré však priamo neohrozujú ich existenciu a nie sú ani vystavení prenasledovaniu, často žiadajú v iných krajinách o azyl alebo o status utečenca, aj keď evidentne nespĺňajú kritériá pre udelenie takejto medzinárodnej ochrany. Podľa existujúcich pravidiel medzinárodného práva pohyb osôb mimo oficiálnych hraničných priechodov, teda cez tzv. zelenú hranicu, na účely ekonomicky ospravedlňovanej migrácie (fr. *réfugiés économiques*) je protiprávny a ak sú takéto osoby zaistené, musia byť z titulu všeobecného obyčajového medzinárodného práva alebo na základe medzinárodnej zmluvy zvanej readmisná dohoda (angl. *readmission agreement*) prevzaté štátom ich predchádzajúceho pobytu či tranzitu.² V tomto smere je veľmi dôležité nájsť deliacu líniu medzi definíciami pojmov „azylant“, „utečenec“, „cudzinec“, „migrant“ tak, ako existujú v medzinárodnom práve verejnom, resp. v práve Európskej únie alebo aj pojmami „osoba požadujúca medzinárodnú ochranu“ či „vysídlená osoba“ tak, ako sú prezentované v práve Európskej únie.

V medzinárodnoprávnych normách sa v ostatnom období začína vyskytovať i súvisiaca problematika ochrany práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, ekologických katastrof či iných ekologických problémov, ktorá nie je medzinárodným právom dôsledne upravená. Prvou „lastovičkou“ v tomto smere je *Dohovor Africkej únie o ochrane a podpore vnútorne vysídleným osobám v Afrike* (2009), známy aj ako Kampalský dohovor. Čiastkovú úpravu v tomto smere je možné nájsť i v *Rámcovom dohovore OSN o zmene klímy* (1992) i v rámci niektorých kodifikačných dokumentov Komisie OSN pre medzinárodné právo.

V kontexte týchto problémov a úprav je potrebné mimoriadne citlivo a selektívne aplikovať normy medzinárodnoprávneho inštitútu azylu, medzinárodného utečeneckého práva, medzinárodného práva ľudských práv, medzinárodného morského práva, medzinárodného trestného práva, medzinárodného humanitárneho práva, medzinárodného cudzineckého práva či medzinárodného migračného práva.

V nadväznosti na uvedené je prvým cieľom monografie identifikovať základné pojmové otázky medzinárodnoprávnej úpravy v oblasti azylu a utečenectva. Druhým cieľom tejto monografie je identifikovať obsah a rozsah medzinárodnoprávneho inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva. Tretím cieľom je identifikovať normy medzinárodného práva ľudských práv, medzinárodného morského práva, medzinárodného trestného práva, medzinárodného humanitárneho práva, medzinárodného cudzineckého práva, inštitútu diplomatickej ochrany, medzinárodnoprávnej úpravy v oblasti apolitizmu a bipolitizmu

² ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 244.

a medzinárodného migračného práva, ktoré prispievajú k ochrane práv azylantov a utečencov. Štvrtým cieľom je identifikácia obmedzení aplikácie medzinárodnoprávneho inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva vo vzťahu k osobám, ktoré si nezasluhujú medzinárodnú ochranu. Piatym cieľom je identifikácia vplyvu medzinárodnoprávnej úpravy v oblasti azylu a utečenectva do právneho poriadku Slovenskej republiky. Záverečným cieľom monografie je sumarizácia existujúcich zistení a identifikácia najdôležitejších zásad právnych úprav týkajúcich sa ochrany práv azylantov a utečencov v medzinárodnom práve verejnom.

Uvedeným spôsobom nastavené ciele monografie umožňujú podľa nášho názoru identifikovať celé spektrum medzinárodnoprávnych pravidiel týkajúcich sa azylu a utečenectva. Vzhľadom na mimoriadnu komplexnosť tejto problematiky si však monografia nedáva za cieľ úplne komplexný a detailný pohľad na všetky aspekty skúmanej matérie. Takýto pohľad by si vyžadoval podstatne širší priestor. Ambíciou monografie je zaplniť určitú medzeru v slovenskej vedeckej a odbornej spisbe vzhľadom na skutočnosť, že v rámci uvedenej spisby absentuje ucelený koncepčný pohľad na medzinárodnoprávny inštitút azylu, medzinárodné utečenecké právo a súvisiace pravidlá medzinárodného práva verejného vo vzájomných interakciách so stručným pohľadom na ich vplyv uvedenej skupiny pravidiel medzinárodného práva verejného na právny poriadok Slovenskej republiky.

1 ZÁKLADNÉ POJMOVÉ OTÁZKY MEDZINÁRODOPRÁVNEJ ÚPRAVY V OBLASTI AZYLU A UTEČENECTVA

V súvislosti s ochranou práv utečencov a azylantov je primárne nutné identifikovať základné pojmové otázky medzinárodnoprávneho inštitútu azylu, medzinárodného utečeneckého práva a súvisiacich noriem medzinárodného práva verejného.

Z hľadiska praktickej aplikácie medzinárodnoprávneho inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva je z pojmového hľadiska zrejme najvýznamnejšia identifikácia *vztahu medzinárodnoprávneho inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva*. Pri skúmaní a porovnávaní oboch týchto skupín pravidiel je možné konštatovať, že medzinárodnoprávny inštitút azylu a medzinárodné utečenecké právo sú si svojou povahou veľmi blízke, pretože obe skupiny noriem plnia humanitárne ciele. To je tiež dôvodom ich častého stožňovania. Z právneho hľadiska však ide o skupiny pravidiel, ktoré sú odlišné. Prof. Čepelka dokonca tvrdí, že inštitút azylu a utečenectvo sú kategórie funkčne a pojmovo úplne odlišné.³

Jednou z kľúčových otázok porovnania oboch skupín pravidiel otázka výkladu a chápania pojmov „*práva na azyl*“ a „*práva na status utečenca*“ a s tým súvisiacich pojmov „*azylant*“ a „*utečenec*“. Právo jednotlivca hľadať azyl je z hľadiska svojej úpravy veľmi blízke právu požiadať o status utečenca. V praxi štátov je možné badať terminologické miešanie, ba dokonca splyvanie oboch práv, evidentné napr. v rámci zmluvných a iných právnych úprav existujúcich v rámci Európskej únie či nezáväzných dokumentov Rady Európy. V duchu týchto regionálnych úprav teda na prvý pohľad môžeme dôjsť k predpokladu, že pojmy „*azylant*“ a „*utečenec*“ do veľkej miery splyvajú. V skutočnosti je však pravdou, že pojem „*azylant (angl. asylee)*“⁴ nie je v medzinárodnom práve na univerzálnej úrovni a ani na regionálnej úrovni definovaný. Z existujúcich noriem upravujúcich medzinárodnoprávny inštitút azylu, ako je napr. *Deklarácia o územnom*

³ ČEPELKA, Č. Pojem a vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No. 2, 2003, s. 10.

⁴ Tento pojem používa napr. profesor Starke v diele STARKE, J. G. *Introduction to International Law. Tenth edition*. London: Butterworths, 1989, s. 360.

azyle (1967)⁵ Valného zhromaždenia OSN, je však možné iba nepriamo odvodíť, že ide o osobu, ktorá sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z politických dôvodov a nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu a už má udelený azyl. Pokiaľ táto osoba nemá udelený azyl je nazývaná „žiadatelom o azyl (angl. *asylum seeker*)“.⁶ Naopak pojem „utečenec (angl. *refugee*)“ je definovaný v *Dohovore o právnom postavení utečencov* (1951)⁶ vypracovanom v rámci Organizácie Spojených národov relatívne presne. Túto definíciu poskytuje čl. 1 ods. A (2) dohovoru, pričom za utečenca je považovaná osoba, ktorá sa „nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu; alebo osobe bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu v dôsledku týchto udalostí a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť“. V duchu tejto definície je však možné danú osobu pokladať za utečenca až v situácii, keď status utečenca získa od štátu, kde sa nachádza. Predtým ako tento status obdrží, je danú osobu potrebné pokladať za žiadateľa o status utečenca.

Podľa Úradu vysokého komisára OSN pre utečencov (angl. skr. UNHCR), ktorý existuje od roku 1951, sú utečenci osoby utekajúce pred ozbrojeným konfliktom alebo prenasledovaním. Ku koncu roku 2014 ich bolo celosvetovo 19,5 miliónov. Ich situácia je často tak nebezpečná a neznesiteľná, že prekračujú národné hranice a hľadajú bezpečie v okolitých krajinách, a tak sa stávajú medzinárodne uznanými „utečenkami“ s prístupom k pomoci od štátov, UNHCR a ďalších organizácií. Sú uznaní práve preto, že vrátiť sa domov je pre nich príliš nebezpečné a potrebujú útočisko niekde inde. Odmietnutie poskytnúť azyl má pre týchto ľudí potenciálne smrteľné následky.⁷ Takto chápaný prístup však nie je úplne presný. Status utečenca v zásade získava prenasledovaná osoba. Osoba utekajúca pred ozbrojeným konfliktom nie je priamo osobne prenasledovaná a získava podľa niektorých regionálnych noriem medzinárodného práva a práva Európskej únie medzinárodnú ochranu ako tzv. „vysídlená osoba“. Existujú však i prí-

⁵ Declaration on Territorial Asylum, G.A. res. 2312 (XXII), 22 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 81, U.N. Doc. A/6716 (1967).

⁶ Convention Relating to the Status of Refugees (1951). 189 UNTS 137.

⁷ EDWARDS, A. *Stanovisko UNHCR: „Utečenec“ alebo „migrant“ – Čo je správne?* UNIS/INF/513 9. september 2015. Dostupné na: <http://www.unis.unvienna.org/unis/sk/pressrels/2015/unisinf513.html>

stupy, ktoré zahŕňajú vysídlené osoby do rámca pojmu „utečenec“ tak, ako napr. odporúča *Cartagenská deklarácia o utečencoch* (1984).⁸

I napriek mnohým podobným črtám sú *odlišnosti* medzi medzinárodnoprávnym inštitútom azylu a medzinárodným utečeneckým právom zreteľné⁹ a existujú najmä na úrovni univerzálnych noriem v oblasti medzinárodnoprávneho inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva. Prvý zásadný rozdiel spočíva v *povahe prameňov oboch skupín noriem*. Medzinárodnoprávny inštitút azylu je inštitútom prevažne obyčajovým. Medzinárodné utečenecké právo má výlučne zmluvný charakter.¹⁰ Keďže obyčajové právo pôsobí voči všetkým – *erga omnes* má *azylové právo na prvý pohľad širšiu pôsobnosť ako právo utečenecké*.

Druhý súvisiaci významný rozdiel vychádza zo skutočnosti, že inštitút azylu je veľmi *starým inštitútom*, známym už v období antiky. Od toho času prekonal inštitút obsahový a funkčný vývoj, a to cestou obyčajovou. Naopak inštitút utečenectva je vlastne *novodobým inštitútom* výlučne zmluvnej povahy, ktorý vznikol až v dvadsiatom storočí.¹¹

Ďalším rozdielom je otázka poskytovania práv azyllantom, resp. utečencom. Podľa historickej praxe štátov vychádzajúcej z ich vlastných vnútroštátnych noriem v oblasti azylu alebo z medzinárodnoprávneho inštitútu azylu sú *práva azyllantom poskytované v národnom cudzineckom režime*. Podľa *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951) sa *práva utečencom poskytujú v rámci rôznych cudzineckých režimov*. Niektoré práva sú utečencom poskytované v národnom režime, iné v režime čo najpriaznivejšieho zaobchádzania a pod.

Štvrtým rozdielom je omnoho *menší počet pravidiel medzinárodnoprávneho inštitútu azylu*, ktorý je v porovnaní s utečeneckým právom obsahovo podstatne chudobnejší. Naopak medzinárodné utečenecké právo je obsahovo oveľa bohatšie. Zahŕňa primárne *Dohovor o právnom postavení utečencov* (1951) v znení *Protokolu o právnom postavení utečencov* (1967), ale i celý rad noriem regionálnych medzinárodných organizácií či integračných zoskupení.

⁸ *Cartagena Declaration on Refugees* (1984), Adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, held at Cartagena, Colombia from 19 – 22 November 1984, Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, OAS Doc. OEA/Ser. L/V/II.66/doc. 10, rev. 1, at 190 – 193 (1984 – 1985).

⁹ JANKUV, J. *Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv*. Bratislava: Iura Edition, 2006, s. 256.

¹⁰ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné*. 6., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 77.

¹¹ Bližšie pozri ČEPELKA, Č. *Pojem a vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu*. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 10.

Piatym významným rozdielom je *rozdiel v praktickom využívaní oboch odvetví medzinárodného práva*. Medzinárodnoprávny inštitút azylu bol historicky aplikovaný zriedka a vo vzťahu k malému počtu osôb. Medzinárodné utečenecké právo vzniklo ako reflexia na masové utečenecké vlny vznikajúce v dôsledku svetových i regionálnych ozbrojených konfliktov, ale i občianskych vojen a je aplikované vo vzťahu k relatívne vysokým počtom osôb.

Šiestym rozdielom je *spôsob stanovenia a aplikácie kritérií pre udelenie azylu, resp. statusu utečenca*. Pri určovaní kritérií pre udelenie azylu majú štáty voľnosť, vzhľadom na to, že inštitút azylu aplikujú ako atribút výkonu štátnej moci, pričom v praxi najčastejšie udeľujú azyl z politických dôvodov. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že existuje i názor, že medzinárodné obyčajové právo umožňuje udeliť územný azyl len z politických dôvodov.¹² Podľa noriem medzinárodnoprávneho inštitútu azylu má štát možnosť azyl aj odmietnuť. Kritériá pre udelenie statusu utečenca sú *presnejšie a širšie určené* (vrátane prenasledovania z politických dôvodov) v *Dohovore o právnom postavení utečencov* (1951). Štáty majú preto menšiu voľnosť pri ich vykladaní. V prípade, ak sa zistí, že osoba je objektívne prenasledovaná, štát má povinnosť udeliť status utečenca vzhľadom na to, že mu to ukladá spomenutý dohovor, pokiaľ je jeho zmluvnou stranou.

Siedmym rozdielom je i *otázka charakteru poskytovaného útočiska*. Osoba žiadajúca o azyl dostáva po udelení azylu od azylujúceho štátu spravidla trvalé útočisko. Ochrana osôb so statusom azylanta je teda (relatívne) trvalá.¹³ Naopak osoba žiadajúca o status utečenca dostáva po udelení tohto statusu útočisko dočasné, ktoré trvá do obdobia, kým pominú dôvody prenasledovania v domovskom štáte.¹⁴

Ďalším rozdielom je skutočnosť, že *azyl predstavuje silnejší právny titul*, ako je právny titul statusu utečenca z hľadiska právnej istoty i rozsahom poskytovaných práv.¹⁵ V prípade udelenia azylu osoba dostane doživotnú ochranu a celý

¹² ČEPELKA, Č. Pojem a vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 13 – 14.

¹³ ČEPELKA, Č. Pojem a vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 10.

¹⁴ Bližšie pozri ČEPELKA, Č. Pojem a vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 10.

¹⁵ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné*. 6., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 78.

komplex práv v národnom cudzineckom režime. Status utečenca poskytuje prenasledovanej osobe iba dočasnú ochranu, pričom iba časť práv mu je poskytnutá v národnom cudzineckom režime.

Ostatným deviatym rozdielom je odlišnosť v *konštrukcii oboch právnych titulov*. V prípade aplikácie inštitútu medzinárodného územného azylu zo strany azylujúceho štátu ide o výkon subjektívneho práva založeného všeobecným obyčajovým medzinárodným právom. V prípade aplikácie medzinárodného utečeneckého práva je priznanie útočiska realizáciou povinnosti, ktorá vyplýva štátom zo zmluvnej úpravy, ku ktorej sa zaviazali.¹⁶

Tieto rozdiely však nespôsobujú vzájomné vylučovanie aplikácie oboch skupín pravidiel. Navyše obe uvedené skupiny pravidiel medzinárodného práva vykazujú v rámci niektorých svojich noriem *značnú mieru vzájomného prekrytia, resp. identitu ustanovení*. Toto prekrytie, resp. identita noriem, je zreteľné najmä v skutočnosti, že obe skupiny noriem poskytujú ochranu prenasledovaným osobám, v skutočnosti, že v rámci oboch skupín noriem platí princíp *non-refoulement*, ako aj v skutočnosti, že ochrana v rámci oboch skupín noriem nemôže byť poskytnutá tým prenasledovaným osobám, ktoré páchajú zločiny podľa medzinárodného práva, nepolitické trestné činy alebo činy v rozpore so zásadami a cieľmi Organizácie Spojených národov. Ochrana poskytovaná utečencom *de facto* zahŕňa všetky podstatné črty ochrany poskytovanej azylantom.

Od dátumu prijatia *Deklarácie o územnom azyle* (1967) bol v rámci orgánov OSN navyše prijatý celý rad ďalších rezolúcií Valného zhromaždenia OSN, ktoré sa dotýkali problematiky azylu a utečeneckej problematiky. V rámci týchto rezolúcií dochádza k zmiešavaniu problematiky azylu s problematikou utečenectva. Ani orgány OSN príliš nerozlišujú medzi utečencami a žiadateľmi o azyl či azylantmi.¹⁷ I v rámci regionálnej normotvorby na úrovni Latinskej Ameriky, Africkej únie či Európskej únie sa vyskytujú veľmi podobné prístupy. Preto sa v medzinárodoprávnej odbornej a vedeckej spisbe objavujú názory, že sa vytvára obyčajové *opinio iuris*, že formálne odlišné kategórie utečencov a žiadateľov o azyl sa zblížujú a vyžadujú rovnaké zaobchádzanie, to znamená, že jednotlivcom, ktorí sa kvalifikujú ako utečenci, musí byť udelený azyl.¹⁸ To však neznamená, že azyl nemôže byť udelený i osobám, ktoré predtým nezískali status utečenca. Štát teda môže slobodne udeliť azyl osobám, ktoré spĺňajú definíciu utečenca

¹⁶ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 237.

¹⁷ WORSTER, W. T. The Contemporary International Law Status of the Right to Receive Asylum. In: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 26, No. 4, 2014, s. 497.

¹⁸ WORSTER, W. T. The Contemporary International Law Status of the Right to Receive Asylum. In: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 26, No. 4, 2014, s. 497.

podľa medzinárodného utečeneckého práva, ale aj akýmkoľvek iným osobám či skupinám, ak sa domnieva, že si tento azyl zaslúžia.¹⁹

Dôvodom zblížovania oboch kategórií prenasledovaných osôb v praxi štátov je nedostatočná komplexnosť medzinárodnej obyčajovej úpravy v oblasti azylu a tiež skutočnosť, že štáty neboli schopné kodifikovať medzinárodnoprávny inštitút azylu na konferencii v roku 1977, čo prinieslo o. i. aj určité pochybnosti o podobe beztak málopočetných obyčajových pravidiel v oblasti azylového práva. Preto v súčasnosti určitá časť štátov medzinárodného spoločenstva používa pre úpravu právnych pomerov azylantov i utečencov *Dohovor o právnom postavení utečencov* (1951) v znení *Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov* (1967).

Pre úplnosť je však potrebné dodať, že v normách práva Európskej únie sa okrem chránených osôb nazývaných utečenci alebo azylanti vyskytujú i ďalšie dve skupiny chránených osôb. Primárne ide o *osoby požadujúce doplnkovú ochranu*. Dôvodmi doplnkovej ochrany je vážne bezprávie, ako je napr. hroziaci trest smrti alebo popravy, hroziace mučenie, či ohrozenia života občana alebo osoby z dôvodu nediskriminačného násillia v rámci ozbrojeného konfliktu.

Druhou chránenou skupinou sú už spomínané, tzv. *vysídlené osoby* (*angl. displaced persons*), ktoré podľa práva EÚ môžu získať tzv. *dočasnú ochranu*. (Ide o osoby, ktoré nespĺňajú kritériá pre poskytnutie azylu, ale potrebujú ochranu v dôsledku vojen či humanitárnych katastrof. Vysídlené osoby v zmysle uvedených dokumentov môžu dočasne využívať podobnú ochranu ako utečenci – azylanti. Vztahuje sa na nich i zásada *non-refoulement*). V tejto súvislosti je možné spomenúť i špecifický prístup k aplikácii medzinárodného utečeneckého práva, ktorý je možné identifikovať v rámci Organizácie amerických štátov a Africkej únie. Podľa už spomenutej *Cartagenskej deklarácie o utečencoch* (1984) sa v rámci týchto organizácií vysídlené osoby (odídenci) zahŕňajú do rámca definície pojmu *utečenec*.

K základným pojmovým otázkam medzinárodnoprávneho inštitútu azylu, medzinárodného utečeneckého práva a súvisiacich noriem medzinárodného práva verejného je potrebné uviesť, že azylované osoby či osoby so statusom utečenca požívajú celý rad práv ako ľudské bytosti podľa medzinárodného práva ľudských práv. Každá azylovaná osoba či osoba so statusom utečenca teda požíva na úrovni medzinárodného práva ďalší katalóg práv ako „*ľudská bytosť*“ (*angl. human being*“).

V kontexte základných uvedených pojmových otázok medzinárodnoprávneho inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva je potrebné taktiež vy-

¹⁹ GOODWIN-GILL, G. S., MCADAM, J. *The Refugee in International Law*. Third Edition. Oxford: Clarendon Press, 2007, s. 414.

svetliť pojmy, ktoré úzko súvisia s oboma skupinami noriem, a to pojmy „cudzinec“, „osoba bez štátnej príslušnosti (apolit)“, „osoba s dvoma a viacerými štátnymi občianstvami (bipolit)“, „migrujúci pracovník“ či „migrant“.

Pojem „cudzinec“ je definovaný napr. v *Deklarácii o právach jednotlivcov, ktoré nie sú štátnymi občanmi krajiny, v ktorej žijú* (1985)²⁰ Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov. Podľa článku 1 tohto dokumentu je cudzinec (angl. *alien*) definovaný ako jednotlivec, ktorý nie je štátnym občanom krajiny, v ktorej sa on či ona nachádza. Právne postavenie cudzincov je regulované ako medzinárodným právom, tak i právnym poriadkom štátu, kde žijú. Vnútroštátne právne poriadky štátov však musia rešpektovať minimálne medzinárodné štandardy ľudských práv cudzincov sformované v obyčajových i zmluvných normách medzinárodného práva. Každý cudzinec, ktorý legálne vstúpi na územie iného štátu, môže skôr či neskôr požiadať o azyl alebo o status utečenca, prípadne o dočasnú ochranu alebo doplnkovú ochranu. Jeho právny status sa týmto zmení. Akýkoľvek azylant či utečenec je teda v určitom štádiu svojho pobytu v zahraničí primárne „cudzincom“ s určitým okruhom práv zakotvených v normách medzinárodného práva.

Osoba bez štátneho občianstva (apolit) je definovaná napr. v *Dohovore o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti* (1954)²¹ Organizácie Spojených národov ako osoba, ktorá nie je podľa zákonov žiadneho štátu považovaná za občana takéhoto štátu. Podľa noriem medzinárodného práva požíva osobitnú ochranu v duchu niektorých medzinárodných zmlúv, ktorá je veľmi podobná ochrane poskytovanej utečencom. Každý apolit, ktorý legálne vstúpi na územie iného štátu, môže skôr či neskôr, podobne ako cudzinec, požiadať o azyl alebo o status utečenca, prípadne o dočasnú ochranu alebo doplnkovú ochranu. Jeho právny status je následne potrebné upraviť podľa toho, či získa niektorú z uvedených foriem medzinárodnej ochrany. Medzinárodné utečenecké právo výslovne upravuje otázku možnosti apolita požiadať o status utečenca.

Pojem „osoba, ktorá má dve alebo viacero štátnych občianstiev (bipolit)“ je uvedený napr. v *Dohovore o obmedzení prípadov viacerého štátneho občianstva a vojenskej povinnosti v prípadoch viacerého štátneho občianstva* (1963)²² Rady Európy. Definícia tohto pojmu vyplýva z formulácie tohto pojmu ako takého. Daná osoba podľa noriem medzinárodného práva taktiež požíva určitý katalóg práv. Každý bipolit, ktorý legálne vstúpi na územie iného štátu, môže skôr či neskôr,

²⁰ *Declaration on the Human Rights of Individuals who are not Nationals of the Country in which They Live* (1985). UN Doc. A/RES/40/144 (1985).

²¹ *Convention Relating to the Status of Stateless Persons* (1954). United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 117.

²² *Convention on Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality* (1963). ETS 43.

podobne ako cudzinec či apolit, požiadať o azyl alebo o status utečenca, prípadne o dočasnú ochranu alebo doplnkovú ochranu. Vzhľadom na viaceré štátne občianstva je však takáto žiadosť málo pravdepodobná, pretože v prípade prenasledovania v jednom štáte, ktorého občianstvo má, môže požiadať o ochranu v inom štáte, ktorého občianstvo taktiež má.

Pojem „migrujúci pracovník (angl. migrant worker)“ je definovaný napr. v *Medzinárodnom dohovore o ochrane práv všetkých migrujúcich robotníkov a členov ich rodín* (1990).²³ Podľa čl. 2 ods. 1 tohto dohovoru pojem „migrujúci pracovník“ sa vzťahuje na osobu, ktorá má byť zamestnaná, je zamestnaná alebo vykonávala zárobkovú činnosť v štáte, ktorého nie je občanom. Migrujúci pracovník požíva ochranu podľa uvedeného dohovoru i iných dohovorov medzinárodného práva ľudských práv, pokiaľ legálne pracuje v inom štáte. Každý migrujúci robotník, ktorý legálne vstúpi na územie iného štátu, môže skôr či neskôr, podobne ako cudzinec, apolit či bipolit, požiadať o azyl alebo o status utečenca, prípadne o dočasnú ochranu alebo doplnkovú ochranu. Jeho právny status sa týmto transformuje podľa toho, či daný status obdrží.

Pojem „migrant“ nie je na úrovni medzinárodného práva verejného definovaný. V kontexte medzinárodného práva verejného však tento pojem nie je neznámy. Je zakotvený v nezáväzných dokumentoch medzinárodného práva verejného, ako je *Newyorská deklarácia pre utečencov a migrantov* (2016)²⁴ či *Globálny rámec o bezpečnej, riadenej a legálnej migrácii* (2018).²⁵ Dotvára sa v rámci novo sa utvárajúceho odvetvia či pododvetvia medzinárodného práva verejného – medzinárodného migračného práva. Medzinárodné migračné právo ako pododvetvie medzinárodného práva doposiaľ taktiež nie je zatiaľ pravdepodobne všeobecne akceptované a nie je ani určené jeho miesto v rámci systému medzinárodného práva verejného. Niektorí autori však s pojmom „migrant“ pracujú a do rámca tohto pojmu zahŕňajú prenasledované osoby hľadajúce azyl, prenasledované osoby hľadajúce status utečenca, ale aj apolitov, bipolitov, cudzincov, migrujúcich robotníkov, obeť obchodu s ľuďmi či ekonomických migrantov, ktorí sa často stávajú obeťami prevádzачských zločineckých gangov.²⁶ Podľa Úradu vysokého komisára OSN pre utečencov (angl. skr. UNHCR) je pojem migrant chá-

²³ *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families* (1991). UN Doc. A/RES/45/158 (1991). Slovenská republika ho zatiaľ nepodpísala a ani neratifikovala.

²⁴ *New York Declaration for Refugees and Migrants* (2016). UN Doc. A/RES/71/1 (2016).

²⁵ *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (2018), UN Doc. A/CONF. 231/3 (2018).

²⁶ FRIGO, M. *Migration and International Human Rights Law. Practitioners Guide No. 6*. [online]. Geneva: International Commission of Jurists, 2014. 334 s. [cit. 2019-06-13]. Dostupné na: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Universal-MigrationHRLaw-PG-no-6-Publications-PractitionersGuide-2014-eng.pdf>

paný užšie.²⁷ Migranti sú podľa nezáväzných prístupov UNHCR osoby, ktoré sa rozhodli presťahovať do inej krajiny hlavne preto, aby si zlepšili svoj život, našli si prácu, prípadne v niektorých prípadoch kvôli vzdelaniu, opätovnému spojeniu s rodinou alebo z iných dôvodov. Neurobili tak kvôli priamej hrozbe prenasledovania alebo smrti, či neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania či trestania. Na rozdiel od utečencov, ktorí sa nemôžu bezpečne vrátiť domov, migranti takéto prekážky v návrate domov nemajú. Ak sa rozhodnú vrátiť domov, naďalej môžu požívať ochranu svojej vlády. Podľa *Medzinárodnej organizácie pre migráciu* je pojem „migrant“ zastrešujúci pojem, ktorý nie je definovaný podľa medzinárodného práva a ktorý odráža spoločné laické chápanie osoby, ktorá sa dočasne alebo trvalo presúva z miesta svojho obvyklého pobytu, či už v rámci krajiny, alebo za medzinárodnú hranicu z rôznych dôvodov. Tento pojem zahŕňa niekoľko presne definovaných právnych kategórií ľudí, napríklad migrujúcich pracovníkov, osoby, ktorých konkrétne typy pohybu sú legálne definované, ako sú pašovaní migranti, ako aj tých, ktorých postavenie alebo prostriedky pohybu nie sú špecificky definované podľa medzinárodného práva, ako sú zahraniční študenti.²⁸

Pojem „migrant“ je teda vykladaný rôzne, avšak podľa nášho názoru ide spravidla o osoby, ktoré sa rozhodli usídlieť v inom štáte spravidla z ekonomických dôvodov, a nie sú vo svojej krajine vystavené prenasledovaniu. V uvedenom zmysle slova možno tento pojem chápať ako pojem blízky pojmu „cudzinec“. Oba pojmy však môžu vykazovať určité odlišnosti v niektorých detailoch. Cudzinec sa môže nachádzať na území iného štátu aj bez toho, aby sa tam legálne usídlil, napr. ak je v cudzej krajine na návšteve príbuzných alebo sa na území štátu pohybuje v rámci turistiky. Naopak „migrant“ je spravidla cudzinec, ktorý sa v krajine usídlil a legálne v cudzej krajine študuje či pracuje. V konečnom dôsledku sa však migranti podobne ako iní cudzinci môžu rozhodnúť, že požiadajú o azyl či o status utečenca, v prípade, ak im v ich domovskej krajine vznikne hrozba prenasledovania z rôznych dôvodov. V danom prípade sa z „migranta“ môže stať „azylant“ či „utečenec“ so všetkými právami, ktoré vyplývajú pre uvedené kategórie osôb z medzinárodného práva.

²⁷ EDWARDS, A. *Stanovisko UNHCR: „Utečenec“ alebo „migrant“ – Čo je správne?* UNIS/INF/513 9. september 2015. Dostupné na: <http://www.unis.unvienna.org/unis/sk/pressrel-s/2015/unisinf513.html>

²⁸ International Organization for Migration, *Glossary on migration*, IML Series No. 34, 2019. Dostupné na: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

2 MEDZINÁRODNOPRÁVNÝ INŠTITÚT AZYLU

Medzinárodnoprávny inštitút azylu sa historicky vyvíjal v nadväznosti na vnútroštátnu prax štátov. Problematika poskytovania azylu bola totiž najprv regulovaná vnútroštátnymi pravidlami štátov v oblasti azylu. Tieto vnútroštátne pravidlá historicky vznikali už v staroveku a stredoveku. V najstarších dobách bol azyl výlučne *náboženským inštitútom*.²⁹ Na účely azylu sa využívali tzv. *nedotknuté, posvätné miesta* (spravované kňazmi) zriadené z vôle Božej, kde sa poskytovala ochrana cudzincom, ktorí o ňu požiadali. Takéto miesta boli plne vyňaté zo svetskej pôsobnosti, odvolávajúc sa na Božiu vôľu. Jednotlivec, ktorý požiadal o ochranu na takomto mieste, bol pojmovo vybraný z dosahu ľudskej spoločnosti a podliehal už len vôli Božej. Samotný pojem „*azyl (angl. asylum)*“ pochádza z gréckeho slova *asylon*, ktorým sa v starovekom Grécku označovali uvedené posvätné miesta ako miesto útočiska, kde by mohol byť človek mimo dosahu prenasledovateľa.³⁰ Niektorí autori prekladajú tento pojem aj ako „*slobodu pred zatknutím či zaistením (angl. freedom from seizure)*“.³¹ Takéto miesta sa však zriaďovali i v starších starovekých štátnych útvaroch s názvami v príslušnom jazyku. V starovekej gréckej spoločnosti známej komplexným panteónom bohov nebolo možné chrániť posvätné miesta jedným bohom v prípade, ak cudzí prenasledovateľ nevyznával Boha, ktorému bolo zasvätené dané posvätné miesto. Preto ochranu prenasledovanej osobe poskytoval vládca mesta, resp. obyvateľstvo daného mesta, kde bolo zriadené dané posvätné mesto, ktorí takto sprostredkovali ochraňujúcu Božiu pomoc.³² Po tom, ako bolo staroveké Grécko a v podstate i celý vtedajší známy svet ovládnutý *Rímskou ríšou*, dochádza k postupnému *potlačaniu posvätnosti azylu a jeho aplikácie*.

²⁹ ČEPELKA, Č. Pojem a vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 11.

³⁰ BOED, R. The State of the Right of Asylum in International Law. In: *Duke Journal of Comparative and International Law*. 1994, Vol. 5, No. 1, s. 2.

³¹ BOED, R. The State of the Right of Asylum in International Law. In: *Duke Journal of Comparative and International Law*. 1994, Vol. 5, No. 1, s. 2.

³² ČEPELKA, Č. Pojem a vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 12.

Po rozpade rímskeho impéria a *po nástupe kresťanstva v neskoršom období* začali azyl *opätovne poskytovať hlavne kresťanské cirkevné inštitúcie*. Ochrana prenasledovanej osoby však nebola poskytovaná v dôsledku posvätnosti či nedotknuteľnosti miesta, ale v dôsledku intervencie kňazov v prospech prenasledovaného vo vzťahu k svetskej moci. Poskytnutie takéhoto azylu však bolo spojené s pokáním a kajúcnyim prístupom prenasledovanej osoby a poskytovalo sa páchatelom všeobecnej (nepolitickej) kriminality.³³

S *upevňovaním moci feudálov sa azyl postupne sekularizoval* a poskytovali ho *feudáli* na celom svojom území. Azyl bol poskytovaný šľachte najmä v súvislosti s obyčajnou nepolitickou trestnou činnosťou, ale výnimočne i z politických dôvodov. Výnimočnosť poskytovania azylu z politických dôvodov bola daná skutočnosťou, že politické delikty boli cirkvou považované za kacírstvo.³⁴ V 16. storočí došlo k zúženiu dôvodov pre udelenie azylu na dôvody politické. V danom období v Európe nábožensky motivované vojny obdobia reformácie a s tým spojený masový jav politickej perzekúcie vytvárali nevyhnutné spoločenské podmienky na ustálenie azylu výlučne politickej povahy.³⁵ Zvýšená náboženská i politická emigrácia najmä od 16. storočia nútila štáty prijímať detailnejšie osobitné vnútroštátne pravidlá v oblasti azylu. Spoločná prax štátov následne vyústila do vytvorenia prvých medzinárodných obyčajových pravidiel v oblasti azylu začiatkom devätnásteho storočia.

Táto obyčajová prax štátov indikovala existenciu dvoch foriem azylu, a to azylu územného (politického) a azylu diplomatického (mimoúzemného). Vývoj medzinárodnoprávných noriem týkajúcich sa oboch týchto druhov azylu sa realizoval primárne v obyčajovej forme, neskôr však vznikli i snahy upraviť oba druhy azylu i zmluvne. Pravidlá v oblasti medzinárodnoprávneho inštitútu azylu sa začali primárne vyvíjať v kontexte *územného (politického) azylu*, ktorý predpokladal udelenie azylu prenasledovanej osobe po prekročení jeho štátnych hraníc, ale neskôr i v kontexte *azylu diplomatického (mimoúzemného)*, ktorý predpokladá udelenie azylu prenasledovanej osobe na diplomatickej misii alebo konzulárnom úrade sídliacom v jeho domovskom štáte, resp. i na lodi, lietadle či vojen-

³³ Porovnaj DAVID, V., BUREŠ, P., FAIX, M., SLADKÝ, P., SVAČEK, O. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 46.

³⁴ ČEPELKA, Č. Pojem a vývoj institutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 13.

³⁵ Bližšie pozri DAVID, V., BUREŠ, P., FAIX, M., SLADKÝ, P., SVAČEK, O. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 46 a ČEPELKA, Č. Pojem a vývoj institutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 13.

skej základni iného štátu³⁶ s tým, že s tým, že osoba, ktorej bol udelený azyl, bola následne presunutá na územie štátu, ktorý azyl poskytol. Vývoj pravidiel medzinárodnoprávneho inštitútu azylu v oboch týchto formách si vyžaduje osobitné komentáre pre každú z uvedených foriem.

2.1 Medzinárodnoprávna úprava územného azylu

Prvým medzinárodnoprávnym obyčajovým pravidlom v oblasti *územného azylu*, ktoré sa sformovalo v praxi štátov, bolo *pravidlo zakotvujúce záväzok poskytovať azyl len osobám politicky prenasledovaným*. Toto pravidlo sa sformovalo pravdepodobne po roku 1830 pod vplyvom ideí Veľkej francúzskej revolúcie (1789). *De facto* obmedzilo aplikáciu vnútroštátne normovaných azylových postupov v rámci jednotlivých štátov. V neskoršom období bol tento záväzok štátov pravdepodobne transformovaný tak, že štáty majú voľnosť pri určovaní dôvodov pre udelenie azylu,³⁷ aj keď existujú i názory, že toto pravidlo existuje v nezmenenej podobe až do súčasnosti.³⁸

Ku vzniku ďalších obyčajových pravidiel v oblasti azylu došlo v dôsledku vzniku kogentných obyčajových pravidiel v oblasti ochrany ľudských práv po druhej svetovej vojne. Išlo najmä o pravidlá zakotvujúce postih zločinov proti ľudskosti a zločinu genocídy ako zločinov podľa medzinárodného práva. V nadväznosti na to vznikajú *obyčajové pravidlá zakazujúce poskytovať osobám azyl v prípade, ak sa dopustili porušenia akýchkoľvek kogentných noriem vrátane kogentných noriem v oblasti ochrany ľudských práv*.

Uvedené obyčajové pravidlá boli postupne dopĺňané ďalšími pravidlami, ktoré ich rozvíjali, v rámci procesu kodifikácie a pokrokového rozvoja medzinárodného práva verejného orgánmi Organizácie Spojených národov (OSN), ktoré potom následne kryštalizovali do formy obyčajových pravidiel. Pod gesciou OSN bola existujúca *obyčajová medzinárodnoprávna úprava územného azylu* v univerzálnej podobe písomne zachytená vo *Všeobecnej deklarácii ľudských práv* (1948)³⁹

³⁶ STARKE, J. G. *Introduction to International Law*. Tenth Edition. London: Butterworths, 1989, s. 358.

³⁷ Pozri čl. 1 ods. 3 Deklarácie o územnom azyle (1967) Valného zhromaždenia OSN. V rámci OSN publikovaná ako Declaration on Territorial Asylum, 14 December 1967, UN General Assembly, UN Doc. A/RES/2312(XXII), available at: <http://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html> [accessed 4 May 2015]

³⁸ Pozri, napr. ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 351 – 352.

³⁹ Universal Declaration of Human Rights (1948). UN Doc. A/RES/3/217 A (III), 10 December 1948.

a v *Deklarácii o územnom azyle* (1967).⁴⁰ Podstata medzinárodnoprávnej úpravy územného azylu v duchu uvedených dokumentov vychádza z neexistencie všeobecne záväznej povinnosti štátov vydať osoby stíhané v ich domovskej krajine. Štáty teda majú medzinárodným právom garantované právo (nie však povinnosť) prijať na svojom území osoby stíhané orgánmi ich domovského štátu a poskytnúť im ochranu a právo pobytu. Tomuto právu korešponduje už spomenuté právo jednotlivca hľadať azyl a požívať azyl. Jednotlivec v žiadnom prípade nemá právny nárok dostať azyl. Môže ho získať iba pri splnení určitých podmienok, ktoré si stanovuje každý štát sám. Medzinárodnoprávny inštitút azylu teda vychádza z existencie dvoch navzájom korešpondujúcich práv, a to práva jednotlivca hľadať a požívať azyl a práva štátu poskytnúť azyl.⁴¹ Vo vede medzinárodného práva sa objavujú i názory, že medzinárodnoprávny inštitút azylu by mal zahŕňať i právo jednotlivca získať azyl.⁴² Tento názor však vo vede medzinárodného práva nie je jednoznačne akceptovaný.⁴³

Právo jednotlivca hľadať a požívať azyl je formulované v čl. 14 ods. 1 *Všeobecnej deklarácie ľudských práv* (1948), ktorý zakotvuje právo každého jednotlivca hľadať a požívať v iných krajinách azyl pred prenasledovaním v krajinách pôvodu v inom štáte. Čl. 14 ods. 2 v súvislosti s právom hľadať a požívať azyl zakotvuje, že tohto práva sa nemožno dovolať v prípadoch stíhaní skutočne vyvolaných nepolitickými trestnými činmi alebo konaniami, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov. Cieľom tohto článku je vylúčiť zneužívanie inštitútu azylu.

Právo štátu poskytnúť azyl v širšom zmysle slova je vo svojej podstate právo poskytnúť občanovi cudzieho štátu, ktorý tvrdí, že je prenasledovaný, útočisko a určitý stupeň aktívnej ochrany štátnymi orgánmi spravujúcimi územie. Na medzinárodnej univerzálnej obyčajovej úrovni je normovaný, tzv. *územný azyl*, ktorý je potrebné chápať ako právo štátu poskytnúť cudziemu občanovi vstup na svoje štátne územie, ako aj právo na pobyt vo forme útočiska (azylu) na svojom štátnom území, ak o to požiada. Udelenie azylu je zvrchovaným právom každého štátu a vyplýva z jeho suverenity. V medzinárodnoprávnej spisbe niet sporu

⁴⁰ Declaration on Territorial Asylum (1967), UN General Assembly, UN Doc. A/RES/2312(XXII), 14 December 1967, available at: <http://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html> [accessed 4 May 2015]

⁴¹ Bližšie pozri BOED, R. The State of the Right of Asylum in International Law. In: *Duke Journal of Comparative and International Law*. 1994, Vol. 5, No. 1, s. 3 – 8.

⁴² SCELLE, G. *Yearbook of International Law Commission 1949. Summary Records and Documents of the First Session including the report of the Commission to the General Assembly*. New York: United Nations, 1956, s. 128.

⁴³ Pozri BOED, R. The State of the Right of Asylum in International Law. In: *Duke Journal of Comparative and International Law*. 1994, Vol. 5, No. 1, s. 8 – 14.

o tom, že právo štátu poskytnúť azyl existuje vo forme obyčajového pravidla.⁴⁴ Medzinárodný štandard v oblasti práva štátu poskytnúť územný azyl, ako aj približnú predstavu o podobe noriem obyčajového práva v tejto oblasti predstavuje predtým uvedená, právne nezáväzná *Deklarácia o územnom azyle* (1967).

Prijatiu tejto deklarácie predchádzal celý rad kodifikačných aktivít orgánov Organizácie Spojených národov. Téma „Právo na azyl“ bola už zahrnutá v predbežnom zozname pre kodifikáciu, ktorý vypracovala *Komisia OSN pre medzinárodné právo* v roku 1949. Na svojom prvom zasadnutí v tomto roku bol v rámci Komisie OSN prediskutovaný návrh na zahrnutie takéhoto práva do návrhu *Deklarácie o právach a povinnostiach štátov*.⁴⁵ Tento návrh však bol v rámci Komisie zamietnutý. Otázka azylu bola považovaná za príliš zložitú na to, aby mohla byť riešená v jednom ustanovení.⁴⁶ V roku 1956 iný orgán OSN, *Komisia pre ľudské práva*, zaradil otázku práva na azyl do programu svojej nasledujúcej schôdze.⁴⁷ V roku 1957 Francúzsko navrhlo OSN prijať deklaráciu k tejto téme⁴⁸ s tým, aby zodpovednosť za udelenie azylu spočívala „na medzinárodnom spoločenstve, ktoré zastupuje Organizácia Spojených národov“, pričom toto oprávnenie by sa malo rozšíriť na „každého človeka, ktorého život, fyzická integrita alebo sloboda sú ohrozené v rozpore so zásadami Všeobecnej deklarácie (Všeobecnej deklarácie ľudských práv)“.⁴⁹ Paralelne sa otázka azylu diskutovala aj na 6. výbore Valného zhromaždenia OSN v roku 1959, keď sa zaoberala prácou Komisie OSN pre medzinárodné právo.⁵⁰ V rámci Komisie OSN pre medzinárodné právo v tom čase prevládol názor, že oblasti azylu sa nebude zatiaľ venovať a počká na výsledok prebiehajúcich kodifikačných aktivít v tejto oblasti zo strany Komisie OSN pre ľudské práva.⁵¹

Do celého procesu neskôr vstúpilo Valné zhromaždenie OSN, ktoré vo veci kodifikácie inštitútu územného azylu prijalo *rezolúciu č. 1400 (XIV) o kodifiká-*

⁴⁴ BOED, R. The State of the Right of Asylum in International Law. In: *Duke Journal of Comparative and International Law*. 1994, Vol. 5, No. 1, s. 4.

⁴⁵ Pozri UN Doc. A/925, para. 23; UN Doc. A/CN.4/SR.16, paras. 67 – 110; UN Doc. A/CN.4/SR.20, paras. 95 – 111; a UN Doc. A/1316, para. 12.

⁴⁶ GOODWIN-GILL, G. s. *Declaration on Territorial Asylum, New York, 14 December 1967*. Dostupné na: <http://legal.un.org/avl/ha/dta/dta.html>

⁴⁷ Pozri UN Doc. E/2744, ods. 108 – 112; UN Doc. E/CN.4/738 a UN Doc. E/CN.4/SR.564.

⁴⁸ UN Doc. E / CN.4 / L.454 a Rev. 1.

⁴⁹ GOODWIN-GILL, G. s. *Declaration on Territorial Asylum, New York, 14 December 1967*. Dostupné na: <http://legal.un.org/avl/ha/dta/dta.html>

⁵⁰ Pozri UN Doc. A / 4253 a UN Doc. A / C.6 / SR.602-612.

⁵¹ GOODWIN-GILL, G. s. *Declaration on Territorial Asylum, New York, 14 December 1967*. Dostupné na: <http://legal.un.org/avl/ha/dta/dta.html>

cii zásad a pravidiel medzinárodného práva týkajúcich sa práva na azyl⁵² na svojom šestnástom zasadnutí 4. marca 1960. V tejto rezolúcii Valné zhromaždenie OSN na návrh štátu Salvador zdôraznilo, že je žiaduce štandardizovať uplatňovanie príslušných zásad a pravidiel práva na azyl, pripomenulo, že Komisia pre medzinárodné právo na svojom prvom zasadnutí zahrnula právo na azyl v roku 1949 do predbežného zoznamu tém medzinárodného práva vybraných na kodifikáciu a požiadalo Komisiu pre medzinárodné právo, hneď ako to bude považovať za vhodné, vykonať kodifikáciu zásad a pravidiel medzinárodnej spolupráce práva týkajúceho sa práva na azyl. Komisia pre ľudské práva medzitým sformovala vlastný návrh deklarácie a postúpila ho Hospodárskej a sociálnej rade OSN, ktorá ho následne postúpila vlastnou rezolúciou č. 772 (XXX) z 25. júla 1960⁵³ Valnému zhromaždeniu OSN. Tento návrh postupne prerokoval 3. výbor Valného zhromaždenia OSN, následne 6. výbor Valného zhromaždenia OSN, ktorý na účely kvalifikovaného posúdenia návrhu deklarácie vytvoril osobitnú pracovnú skupinu 6. výboru. Táto pracovná skupina dotvorila úplné znenie návrhu deklarácie a na svojej 953. schôdzi 9. decembra 1966 predložila tento návrh so svojou správou 6. výboru, ktorý na svojom dvadsiatom druhom zasadnutí v roku 1967 návrh deklarácie posúdil. Jeho členovia súhlasili s tým, že text je kompromisom, „vyváženým konsenzom“. Výbor dospel k jednomyseľnému odporúčaniu návrhu Valnému zhromaždeniu OSN. Jeho správa sumarizovala diskusie a poznamenala aj názor, že hoci deklarácia nie je záväzná, „ak by splnila svoj účel slúžiť ako príručka pre štátnu prax, mohla by nakoniec prostredníctvom zjednotenia takejto praxe viesť k vytvoreniu nových pravidiel medzinárodného práva, ktoré vytvárajú nové povinnosti pre štáty“.⁵⁴

Valné zhromaždenie OSN po krátkej rozprave prijalo jednomyseľne 14. decembra 1967 rezolúciu č. 2312 (XXII) nazvanú „Deklarácia o územnom azyle“, ktorá danú deklaráciu obsahuje. Deklarácia o územnom azyle (1967)⁵⁵ pozostáva z preambuly a 4 článkov. V preambule deklarácie sa konštatuje, že nadväzuje na čl. 13 a 14 Všeobecnej deklarácie ľudských práv (1948), ktoré zakotvujú právo na slobodu pohybu a pobytu a právo každého jednotlivca hľadať a požívať v iných krajinách azyl pred prenasledovaním. V preambule sa v nadväznosti na čl. 14 ods. 2 Všeobecnej deklarácie ľudských práv ďalej zdôrazňuje, že práva na

⁵² General Assembly Resolution 1400 (XIV) on the Codification of the Principles and Rules International Law Relating to the Right of Asylum – Note by the Secretariat, UN Doc. A/CN.4/128 (1960).

⁵³ Economic and Social Council resolution 772 (XXX) of 25 July 1960.

⁵⁴ GOODWIN-GILL, G. s. *Declaration on Territorial Asylum*, New York, 14 December 1967. Dostupné na: <http://legal.un.org/avl/ha/dta/dta.html>

⁵⁵ Declaration on Territorial Asylum, G.A. res. 2312 (XXII), 22 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 81, U.N. Doc. A/6716 (1967).

azyl sa nemožno dovolať v prípadoch stíhaní skutočne vyvolaných nepolitickými trestnými činmi alebo konaniami, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov. Z hľadiska formovania obyčajových pravidiel v duchu tejto deklarácie je významná posledná veta preambuly deklarácie, ktorá odporúča, aby sa štáty bez toho, aby boli dotknuté existujúce nástroje týkajúce sa azylu a postavenia utečencov a osôb bez štátnej príslušnosti, vychádzali v rámci svojej praxe týkajúcej sa územného azylu zo zásad stanovených v operatívnych článkoch deklarácie. Dôležité je i odlíšenie inštitútu územného azylu od noriem týkajúcich sa ochrany utečencov (medzinárodného utečeneckého práva) a noriem týkajúcich sa ochrany apolitov (medzinárodného práva v oblasti ochrany práv apolitov).

Štyri operatívne články deklarácie už zakotvujú konkrétne zásady, z ktorých majú štáty vo svojej praxi v oblasti územného azylu vychádzať. V čl. 1 ods. 1 deklarácia zakotvuje, že azyl poskytnutý prenasledovaným osobám dovoľávajúcim sa čl. 14 Všeobecnej deklarácie ľudských práv bude *rešpektovaný ostatnými štátmi* (čl. 1). Podľa čl. 1 ods. 2 *azyl nebude poskytovaný osobám* odôvodnene podozrivým zo spáchania zločinov proti mieru, zločinov proti ľudskosti a vojnových zločinov tak, ako sú definované v medzinárodných dokumentoch.⁵⁶ Podľa čl. 1 ods. 3 dôvody pre udelenie azylu si *každý štát stanoví sám*. V praxi štátov týmito dôvodmi najčastejšie býva prenasledovanie z politických dôvodov výnimočne zo sociálnych alebo náboženských dôvodov. Ak žiadateľ o azyl spĺňa kritériá azylu stanovené štátom a štát mu udelí azyl, vzniká podľa existujúcej medzinárodnoprávnej praxe dotknutému štátu povinnosť vpustiť takéhoto cudzinca na svoje územie, poskytnúť mu právo pobytu a nevydať ho štátu, kde je prenasledovaný,

⁵⁶ O otázke zločinov podľa medzinárodného práva hovorí viacero dokumentov. Ide najmä o štyri Ženevské dohovory o humanitárnom práve týkajúce sa zlepšenia osudu ranených a chorých príslušníkov ozbrojených síl v poli, na mori, zaobchádzania s vojnovými zajatcami a ochrany civilných osôb počas vojny (1949), Dodatkové protokoly I., II. k týmto štyrom dohovorom (1977). Ďalej sú to dokumenty ako Štatút medzinárodného vojnového tribunálu v Norimbergu (1945), Charta pre Medzinárodný vojenský tribunál pre Ďaleký východ v Tokiu (1946), Dohoda o stíhaní a potrestaní hlavných vojnových zločincov európskych krajín Osí (1945), Protokol Postupimskej konferencie (1945), Dohovor o nepremlčateľnosti vojnových zločinov (1968), Dohovor o zabránení a trestaní zločinu genocídie (1948), Dohovor o predchádzaní a trestaní zločinu apartheidu (1973), Rezolúcia č. 827/1993 Bezpečnostnej rady OSN (a ďalšie súvisiace rezolúcie), ktorou sa zriadil Medzinárodný tribunál pre zločiny spáchané v bývalej Juhoslávii so sídlom v holandskom Haagu a rezolúcia č. 955/1994 Bezpečnostnej rady OSN (a ďalšie súvisiace rezolúcie), ktorou sa zriadil Medzinárodný trestný tribunál pre Rwandu so sídlom v tanzánskej Arushi. Vzhľadom na rozsiahlosť tejto tematiky budeme uvedeným otázkam venovať detailnejšiu pozornosť v šiestej časti tejto monografie.

resp. trestne stíhaný.⁵⁷ Daný štát taktiež nesie zodpovednosť za činnosť takej osoby pre prípad, ak by poškodila záujmy jej domovského štátu. Na druhej strane má štát azylu i právo podrobiť azylanta policajnému dozoru alebo obmedzeniu pobytu, ak by vykonával činnosť v rozpore s jeho záujmami.

Podľa čl. 2 ods. 1 je situácia osôb podľa čl. 1 ods. 1 bez toho, aby bola ohrozená suverenita štátov a zásady a ciele OSN, *predmetom záujmu medzinárodného spoločenstva*. Podľa čl. 2 ods. 2 v prípade, ak má štát *problémy pri poskytovaní azylu* alebo pri pokračovaní poskytovania azylu, štáty individuálne alebo spolu, alebo prostredníctvom OSN zväžia, primerané opatrenia na ulahčenie bremena dotknutého štátu.

Podľa čl. 3 ods. 1 osoba hľadajúca azyl pred prenasledovaním by *nemala byť odmietnutá na hraniciach*, alebo ak už prekročila hranice krajiny, kde hľadá azyl, nemala by byť vypovedaná, resp. povinne vrátená (princíp *non-refoulement*). Tento článok kodifikuje v písomnej podobe obyčajovo normované pravidlo, ktoré už bolo v písomnej podobe kodifikované v čl. 33 *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951), čím sa vytvára interdisciplinárne prepojenie medzi medzinárodnoprávnym inštitútom azylu a medzinárodným utečeneckým právom. Podľa čl. 3 ods. 2 *je možné osobu vrátiť* v prípade, ak by existovali naliehavé dôvody národnej bezpečnosti alebo ak by to bolo potrebné pre ochranu obyvateľstva štátu, ako napr. v prípade masového exodu cudzincov. Podľa čl. 3 ods. 3 by však dotknutý štát mal v takýchto prípadoch zväziť možnosť poskytnúť utečencom možnosť *dočasného azylu, alebo možnosť odchodu do iného štátu*.

Podľa článku 4 štáty, ktoré udeľujú azyl, nedovolia osobám, ktoré získali azyl, aby sa zaoberali *činnosťou v rozpore s cieľmi a zásadami OSN*. Zásady a ciele OSN sú konkretizované v čl. 1 a 2 Charty OSN.⁵⁸ Pravidlá zakotvené v Deklarácii o územnom azyle (1967) [ďalej aj „Deklarácia (1967“)] sú rešpektované a aplikované orgánmi OSN pri ich činnosti.

Ďalší normotvorný vývoj v oblasti medzinárodnoprávneho inštitútu azylu smeroval k uzavretiu záväzného dohovoru v danej oblasti. Komisia OSN pre medzinárodné právo i napriek tomu, že zaradila problematiku práva na azyl do

⁵⁷ POTOČNÝ, M. ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné*. 6., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 77.

⁵⁸ Ciele OSN sú obsiahnuté v čl. 1 Charty a ide hlavne o udržiavanie medzinárodného mieru a bezpečnosti, rozvoj priateľských vzťahov medzi štátmi a národmi, uskutočňovanie medzinárodnej spolupráce pri riešení medzinárodných hospodárskych, sociálnych, kultúrnych a humanitných problémov, posilňovanie úcty k ľudským právam a základným slobodám, byť strediskom, ktoré by uvádzalo v súlade úsilie národov o dosiahnutie týchto spoločných cieľov. Zásady činnosti OSN sú obsiahnuté v čl. 2 Charty a ide o zásadu zvrchovanej rovnosti členov, zásadu svedomitého plnenia záväzkov jednotlivých členov, zásadu pokojného riešenia sporov medzi štátmi, zásadu zákazu hrozby silou a použitia sily a zásadu nezasahovania do vnútorných vecí štátov mimo kolektívnych sankcií OSN.

svojho kodifikačného programu, zostávala v rámci tejto tematiky pasívnou. Prvý návrh dohovoru o územnom azyle preto spracovala skupina expertov, ktorá pracovala v rokoch 1971 a 1972 pod záštitou nadácie *Carnegieho nadácie pre medzinárodný mier*, ktorá tento návrh konzultovala s vysokým komisárom OSN pre utečencov (ďalej aj vysoký komisár). Návrh bol prerokovaný v 3. výbore Valného zhromaždenia v roku 1972. Vysoký komisár konzultoval tento návrh s vládami členských štátov, z ktorých mnohé uprednostňovali dohovor a Valné zhromaždenie následne rozhodlo rezolúciou č. 3272 (XXIX) z 10. decembra 1974,⁵⁹ že text by mala preskúmať skupina expertov OSN, ktorá bola touto rezolúciou vytvorená. Valné zhromaždenie OSN po porade s vysokým komisárom rezolúciou č. 3456 (XXX) z 9. decembra 1975⁶⁰ vzalo na vedomie text skupiny expertov a požiadalo generálneho tajomníka OSN, aby začiatkom roku 1977 zvolal konferenciu o územnom azyle s cieľom prijať dohovor v danej oblasti.⁶¹ Konferencia OSN o územnom azyle sa konala v Ženeve od 10. januára do 4. februára 1977. Táto konferencia sa napriek očakávaniam neskončila úspešne a štáty neprikrčili k podpisu dohovoru. Konferencia sa vo všeobecnosti považuje za zlyhanie, pri ktorom sa dosiahlo len málo, ak sa niečo dosiahlo. Konferencia na jej poslednom zasadnutí odporúčala vrátiť sa k návrhu dohovoru, ale 3. výbor Valného zhromaždenia OSN odmietol predložiť akýkoľvek návrh na opätovné zvolanie jej zasadnutia.

Komisia OSN pre medzinárodné právo neskôr vzala na vedomie, že prvé zasadnutie Konferencie OSN o územnom azyle sa konalo v priebehu roka 1977. Následne Komisia OSN dospela k záveru, že problematika práva na azyl, ktorú si sama prvýkrát vybrala na kodifikáciu v roku 1949 a ktorá mu bola následne opätovne daná do pozornosti Valným zhromaždením v roku 1959, si v súčasnosti nevyžaduje aktívnu pozornosť v rámci Komisie OSN v blízkej budúcnosti⁶² a bola vyradená z pracovného programu Komisie OSN. Doterajší vývoj pravidiel v oblasti medzinárodne normovaného územného azylu, ktorými bol tiež adekvátne vyjadrený v dôsledku už nespornej existencie platných pravidiel kogentného charakteru, existuje takto naďalej len v obyčajovej podobe.⁶³ Obsah týchto

⁵⁹ Resolution 3272 (XXIX) on the elaboration of a draft Convention on Territorial Asylum of 10. December 1974.

⁶⁰ Resolution 3456 (XXX) on the elaboration of a draft Convention on Territorial Asylum of 9. December 1975.

⁶¹ GOODWIN-GILL, G. s. *Declaration on Territorial Asylum, New York, 14 December 1967*. Dostupné na: <http://legal.un.org/avl/ha/dta/dta.html>

⁶² UN Doc. A/32/10, ods. 109, s. 129 – 130.

⁶³ ČEPELKA, Č. Vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica. 2003, No. 2, s. 18.

pravidiel s prihliadnutím na obsah a rozsah už uvedenej deklarácie je však veľmi stručný.

Princípy prijaté jednomyselne v rámci deklarácie roku 1967 sú však dnes ešte stále základom medzinárodnoprávnej úpravy inštitútu územného azylu, ale s niekoľkými významnými vylepšeniami v dôsledku následnej praxe štátov a medzinárodných organizácií na univerzálnej a regionálnej úrovni. S rozšírením a konsolidáciou medzinárodného trestného práva najmä prostredníctvom práce medzinárodných tribunálov pre bývalú Juhosláviu a Rwandu a Medzinárodného trestného súdu sa potvrdilo pravidlo, že ochranu prostredníctvom azylu nie je možné poskytnúť osobám, ktoré páchajú zločiny podľa medzinárodného práva. Rozsudok Medzinárodného súdneho dvora z júla 2012 vo veci *Povinnosť stíhať alebo vydať (Belgicko vs. Senegal)*⁶⁴ tiež zdôrazňuje hranice potenciálnej kvalifikácie práva štátu udeliť azyl jednotlivcom obvineným z vážneho porušenia ľudských práv. Napriek tomu, že každý štát má právo slobodne zvážiť dôvody na udelenie azylu, dnes je táto právomoc na základe vlastného uváženia nevyhnutne do určitej miery obmedzená zvýšeným uznaním chránených práv a záujmov jednotlivca na jednej strane a silnou normatívnou váhou princípu *non-refoulement* na strane druhej.⁶⁵

Od roku 1967 sa zásada *non-refoulement* ukotvila v praxi štátov pri plnení ich zmluvných záväzkov a požiadaviek medzinárodného obyčajového práva. Dôležitú úlohu v tomto procese zohrali univerzálne i regionálne medzinárodné organizácie a ich dokumenty v oblasti medzinárodného utečeneckého práva a medzinárodného práva ľudských práv.

Existencia obyčajovej normotvorby v oblasti územného azylu bola potvrdená i v rámci regiónu Latinskej Ameriky v *Kolumbijsko-peruánskom azylovom prípade* (1950),⁶⁶ v rámci judikatúry Medzinárodného súdneho dvora. Tejto otázke sa osobitne venoval aj sudca Read, ktorý vo svojom nesúhlasnom stanovisku k rozsudku uviedol: „*Pokiaľ ide o americké medzinárodné právo, nie je potrebné urobiť viac, než len potvrdiť jeho existenciu ako súboru zmluvného a obyčajového práva, ktorý dopĺňa všeobecné medzinárodné právo a upravuje vzťahy medzi štátmi v panamerickom svete.*“⁶⁷

⁶⁴ *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium vs. Senegal)*, Judgment, I. C. J. Reports 2012, p. 422.

⁶⁵ GOODWIN-GILL, G. s. *Declaration on Territorial Asylum*, New York, 14 December 1967. Dostupné na: <http://legal.un.org/avl/ha/dta/dta.html>

⁶⁶ *Columbian – Peruvian asylum case (Colombia vs. Peru)*, Judgment of November 20th, I. C. J. Reports 1950, p. 277.

⁶⁷ *Columbian – Peruvian asylum case (Colombia vs. Peru)*, Judgment of November 20th, I. C. J. Reports 1950, p. 316.

Už dva roky po prijatí Deklarácie (1967) boli do *Dohovoru o osobitných aspektoch problémov utečencov v Afrike* Organizácie africkej jednoty (OAU, neskôr transformovaná na Africkú úniu) z roku 1969 transformované čl. 1 až 3 Deklarácie (1967), pokiaľ ide o záväzky týkajúce sa azylu a princípu *non-refoulement* v jeho čl. 2. Podobne *Cartagenská deklarácia o utečencoch* z roku 1984 opätovne potvrdzuje základné princípy deklarácie z roku 1967 a opisuje zásadu *non-refoulement* ako „základný kameň medzinárodnej ochrany utečencov“. V Európe boli ustanovenia Deklarácie (1967) reflektované v odporúčaniach Parlamentného zhromaždenia Rady Európy a Výboru ministrov. Zásada *non-refoulement* bola rozpracovaná i v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva. *Charta základných práv Európskej únie* (2000) výslovne stanovila, že „právo na azyl bude zaručené“ a že nikto nesmie byť odsunutý do štátu, kde čelí vážnemu riziku trestu smrti, mučenia alebo iného neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania (čl. 18 a 19). Tento ústredný princíp figuruje i v rámci viacerých ďalších dohovorov v oblasti ľudských práv, ktoré sa uplatňujú v súvislosti so zákazom mučenia (Dohovor proti mučeniu z roku 1984, čl. 3) a násilným zmiznutím (Dohovor o ochrane všetkých osôb pred núteným zmiznutím z roku 2006, čl. 16). V danej oblasti bola vyvinutá aj judikatúra Výboru pre ľudské práva (výklad a uplatňovanie čl. 6 a 7 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach z roku 1966) a Výboru proti mučeniu.

Hoci Deklarácia (1967) ani žiadny iný medzinárodný dokument nedefinujú „azyl“, možno ho považovať za poskytnutie ochrany pre osoby, ktoré nemajú trvalý pobyt na území štátu, poskytnutie možnosti realizovať slobodný život a užívať si základné ľudské práva a slobody. Deklarácia (1967) určite posunula diskusiu vpred a postavenie jednotlivca v medzinárodnom práve sa tiež posilnilo. Štáty si však ponechávajú svoju suverénnu právomoc v otázke konečného rozhodnutia o azyle, aj keď uznávajú svoje povinnosti nevracania prenasledovaných osôb.⁶⁸

Ako už bolo naznačené, k aplikácii medzinárodnoprávneho inštitútu azylu prispievajú i relevantné regionálne normy. V priestore *Ameriky*, v rámci historickej *Panamerickej únie*, ktorá vznikla v roku 1910 v rámci juhoamerického regiónu, vznikla *osobitná zmluvná úprava v oblasti azylu, ktorá zahŕňala problematiku územného azylu i diplomatického azylu*. Ide o viaceré zmluvy z konca 19. a začiatku 20. storočia. Sú to primárne *Zmluva o medzinárodnom trestnom práve* (1889)⁶⁹

⁶⁸ GOODWIN-GILL, G. s. *Declaration on Territorial Asylum, New York, 14 December 1967*. Dostupné na: <http://legal.un.org/avl/ha/dta/dta.html>

⁶⁹ *Treaty on International Penal Law* (1889) [online]. Regional Treaties, Agreements, Declarations and Related. [cit. 2019-07-03]. Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3781c.html> [accessed 2 July 2019]

revidovaná v roku 1940,⁷⁰ *Dohoda o extradícii medzi Bolíviou, Kolumbiou, Ekvádorom, Peru a Venezuelou* (1911, nazývaná aj Bolívarskou dohodou),⁷¹ ktoré sa dotýkajú otázky azylu čiastkovo, ale najmä *Zmluva o azyle a politickom útočisku* (1939),⁷² ktorá sa týka výlučne azylu. Tieto dohovory sa stali súčasťou zmluvného systému neskôr vzniknutej *Organizácie amerických štátov* (OAŠ). Ustanovenia danej skupiny zmlúv týkajúce sa územného azylu mali podobný charakter a odrážali existujúcu prax štátov.

Ako vzor ustanovení uvedených zmlúv je možné primárne uviesť ustanovenia *Zmluvy o medzinárodnom trestnom práve* (1889), ktorá v pôvodnom znení obsahovala ustanovenia o územnom azyle v časti II nazvanej „Azyl“ v rámci čl. 15, čl. 16 a 18. Podľa článku 15 žiadna stíhaná osoba, ktorá by sa uchýlila na územie zmluvného štátu, nebude vydaná orgánom žiadneho iného štátu okrem prípadov, keď bude potrebné dodržať pravidlá vydávania. Podľa článku 16 politickým utečencom sa poskytne neodvolateľný azyl, ale štát, ktorý tento azyl udelí, sa zaväzuje zabrániť azylantom tohto druhu páchať na jeho území akékoľvek činy, ktoré môžu ohroziť verejný poriadok štátu, kde spáchal politický trestný čin. Podľa článku 18 sa ustanovenia čl. 15 neuplatnia na dezertérov z vojnových plavidiel v teritoriálnych vodách štátu. Uvedení dezertéri bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť musia byť odovzdaní miestnymi úradmi po riadnej identifikácii s tým, že o vydanie môže požiadať pracovník diplomatickej misie, a ak taká v krajine nie je i konzulárny úradník.

Dohoda o extradícii medzi Bolíviou, Kolumbiou, Ekvádorom, Peru a Venezuelou (1911, nazývaná aj Bolívarskou dohodou) v čl. 18 zakotvuje stručné, ale právne významné ustanovenie, že „*signatárske krajiny uznávajú inštitút azylu v súlade so zásadami medzinárodného práva*“.

Ďalšiu významnú latinskoamerickú úpravu územného azylu obsahuje *Zmluva o azyle a politickom útočisku* (1939) vo svojej časti II v rámci čl. 11 až 15. Podľa článku 11 tejto zmluvy azyl udelený na území vysokých zmluvných strán v súlade s touto zmluvou je nedotknuteľným azylom pre osoby, ktoré spáchali politický trestný čin v inej krajine. Azylujúci štát má povinnosť zabrániť utečencom páchať na jeho území činy, ktoré môžu ohroziť verejný poriadok štátu, z ktorého pochádzajú. Kvalifikácia dôvodov pre udelenie azylu náleží štátu, ktorý ho udeľuje. Udelenie azylu neznamena pre štát, ktorý takúto podporu poskytuje, povinnosť prijať utečencov na dobu neurčitú na svojom území. V tomto smere sa táto regionálna úprava líši od univerzálnej. Podľa článku 12 politickí azylanti nesmú za-

⁷⁰ *Treaty on International Penal Law* (1940) [online]. [cit. 2019-07-09]. Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3a62c.html>

⁷¹ *Extradition Agreement between Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela* (1911).

⁷² *Treaty on Asylum and Political Refuge* (1939) [online]. [cit. 2016-01-21]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3833.html>

kladať junty alebo výbory na účely podnecovania alebo podpory narušenia poriadku v ktoromkoľvek zmluvnom štáte. Takéto junty alebo výbory sa na základe dôkazu o ich protiprávnom charaktere rozpustia orgánmi štátu, v ktorom sa zistí, že existujú. Prerušenie výhod azylu neznamená povolenie umiestniť utečenca na územie vykonávajúceho štátu. Podľa článku 13 na žiadosť zainteresovaného štátu sa ten štát, ktorý udelil azyl, zaväzuje, že bude v primeranej vzdialenosti od svojich hraníc dohliadať alebo internovať politických emigrantov. Štát prijímajúci žiadosť určí vhodnosť žiadosti a stanoví príslušnú vzdialenosť. V duchu článku 14 štát, ktorý podáva žiadosť, zodpovedá za všetky výdavky, ktoré vznikli v súvislosti s internovaním politických utečencov a emigrantov. Pred internovaním utečencov sa zúčastnené štáty dohodnú na ich výživnom. Podľa článku 15 politickí azylanti informujú vládu štátu, v ktorom sa nachádzajú, keď sa rozhodnú opustiť svoje územie. Ich odchod je povolený pod podmienkou, že nejdú do krajiny pôvodu a oznámenie o tomto povolení sa poskytne zainteresovanému štátu.

V rámci OAŠ, ktorá vznikla v roku 1948 bol neskôr ďalej prijatý *Dohovor o územnom azyle* (1954).⁷³ Jeho ustanovenia sú koncipované v intenciách medzinárodnoprávneho inštitútu azylu tak, ako existuje na univerzálnej úrovni. Podľa článku I tohto dohovoru má každý štát právo pri výkone svojej suverenity vpustiť na svoje územie také osoby, ktoré považuje za vhodné, bez toho, aby aplikáciou tohto práva došlo k sťažnosti iného štátu. V nadväznosti na článok II je suverenita, ktorá je v súlade s medzinárodným právom daná vo vzťahu k právomoci každého štátu, pokiaľ ide o obyvateľstvo na jeho území, je rovnako daná, bez akéhokoľvek obmedzenia voči osobám, ktoré doň vstupujú zo štátu, v ktorom sa nachádzajú, a kde sú prenasledovaní za svoje presvedčenie, názory alebo politickú príslušnosť alebo za činy, ktoré možno považovať za politické trestné činy. Podľa článku III žiaden štát nemá záväzok odovzdať inému štátu alebo vyhostiť zo svojho územia osoby prenasledované z politických dôvodov. V duchu nadväzujúceho článku IV sa právo na extradíciu neaplikuje v súvislosti s osobami, ktoré sú v súlade s kvalifikáciou žiadaného štátu hľadané pre politické trestné činy alebo pre spoločné trestné činy spáchané na politické účely, alebo keď je vydanie vyžiadané prevažne z politických dôvodov. Podľa článku V skutočnosť, že osoba vstúpila do územnej jurisdikcie štátu tajne alebo nezákonne, nemá vplyv na ustanovenia tohto dohovoru. Článok VI ustanovuje, že žiadny štát nie je povinný ustanoviť vo svojich právnych predpisoch alebo vo svojich nariadeniach, alebo správnych aktoch uplatniteľných na cudzincov žiadne rozlišovanie, a to výlučne z dôvodu, že ide o politický azyl alebo utečenca. V duchu čl. VII sloboda prejavu uznávaná vnútroštátnym právom pre všetkých obyvateľov štátu nemôže byť

⁷³ *Convention on Territorial Asylum* (1954). OAS, Treaty Series, No. 19, UN Registration: 03/20/89 No. 24378.

predmetom sťažnosti tretieho štátu na základe názorov, ktoré proti nemu alebo jeho vláde verejne vyjadrili utečenci s výnimkou prípadov, keď tieto koncepty predstavujú systematickú propagandu, prostredníctvom ktorej podnecujú k použitiu sily alebo násilia voči vláde sťažujúceho sa štátu. V nadväznosti na článok VIII dohovoru žiadny štát nemá právo žiadať, aby iný štát obmedzil politickým azylantom alebo utečencom slobodu zhromažďovania alebo združovania, ktorú vnútroštátny právny poriadok tohto štátu priznáva všetkým cudzincom na jeho území, pokiaľ cieľom tohto zhromaždenia alebo združenia nie je podnecovať použitie sily alebo násilia voči vláde žiadajúceho štátu. Podľa článku IX štát, ktorý udelil útočisko alebo azyl, na žiadosť zainteresovaného štátu podnikne kroky na stráženie alebo internáciu v primeranej vzdialenosti od svojich hraníc tých politických utečencov, ktorí sú notoricky známymi vodcami podvrátneho hnutia, ako aj tých, proti ktorým existuje dôkaz, že sú ochotní sa k nemu pripojiť. Určenie primeranej vzdialenosti od hranice na účely internácie závisí od úsudku orgánov štátu útočiska. Všetky výdavky, ktoré vzniknú v dôsledku internácie politických utečencov a utečencov, sa účtujú štátu, ktorý o to požiada. V nadväznosti na čl. X politicky internované osoby uvedení v predchádzajúcom článku informujú vládu hostiteľského štátu vždy, keď chcú opustiť svoje územie. Odchod z neho bude udelený pod podmienkou, že nepôjdu do krajiny, z ktorej prišli s tým, že zainteresovaná vláda má byť informovaná.

Ďalším regionálnym americkým dohovorom, ktorý pojednáva o územnom azyle je *Americký dohovor o ľudských právach* (1969).⁷⁴ Tento dohovor uznáva právo jednotlivca žiadať o azyl a právo na to, aby mu bol azyl udelený na cudzom území v čl. 22 ods. 7, ako aj princíp *non-refoulement* v duchu znenia čl. 22 ods. 8, podľa ktorého prenasledovaná osoba nesmie byť vrátená do krajiny, kde je ohrozené jeho právo na život alebo osobnú slobodu z dôvodu jeho rasy, národnosti, náboženstva, sociálneho postavenia alebo politických názorov.

V rámci amerického kontinentu sa problematika územného azylu objavuje i v nezáväznom dokumente *Americkej deklarácie práv a povinností človeka* (1948).⁷⁵ Táto deklarácia v článku XXVII nazvanom „právo azylu“ ustanovuje právo požiadať o azyl takto: „Každá osoba má právo v prípade stíhania, ktoré nevyplýva z bežných zločinov, požiadať o azyl na cudzom území v súlade so zákonmi každej krajiny a medzinárodnými dohodami.“

⁷⁴ *American Convention on Human Rights* (1969), OAS Treaty Series No. 36; 1144 UNTS 123.

⁷⁵ *American Declaration of the Rights and Duties of Man* (1948), OEA/Ser.L./V.II.23, doc. 21, rev. 6 (1948).

Africkú regionálnu úpravu inštitútu územného azylu predstavuje *Africká charta ľudských práv a práv národov* (1981) (ďalej len „Africká charta“).⁷⁶ Tento dohovor uznáva právo prenasledovanej osoby hľadať a získať azyl v iných krajinách v čl. 12 ods. 3. Africká charta v čl. 23 ods. 2 v súlade s čl. 4 Deklarácie (1967) zakazuje azylantom či utečencom zúčastňovať sa na „podvratných činnostiach“.

Právne záväzná *Arabská charta ľudských práv* (2004)⁷⁷ *Ligy arabských štátov* v čl. 23 zakotvuje právo hľadať azyl týmto spôsobom: „Každý občan má právo hľadať politický azyl v iných krajinách a utekať pred prenasledovaním. Osoba, ktorá bola stíhaná za spoločný trestný čin, nemá z tohto práva úžitok. Politickí utečenci sa nemôžu vydávať.“ V rámci *Organizácie islamskej konferencie* sa vyskytujú dve nezáväzné deklarácie s ustanoveniami týkajúcimi sa územného azylu. *Všeobecná islamská deklarácia ľudských práv* (1981) zakotvuje i právo požiadať o azyl v čl. IX takto: „Každá prenasledovaná alebo utláčaná osoba má právo požiadať o útočisko a azyl. Toto právo je zaručené každej ľudskej bytosti bez ohľadu na rasu, náboženstvo, farbu a pohlavie... Al Masjid Al Haram (posvätný Alahov dom) v Mekke je útočiskom pre všetkých moslimov...“ *Káhirska deklarácia o ľudských právach v Islame* (1990) zakotvuje i právo požiadať o azyl v článku 12: „Každý človek má v rámci šaría právo na voľný pohyb a na výber svojho bydliska, či už vo vnútri alebo mimo svojej krajiny a ak je prenasledovaný, má právo požiadať o azyl v inej krajine. Krajina útočiska utečenca zabezpečí jeho ochranu, až kým nedosiahne bezpečnosť, pokiaľ azyl nie je motivovaný činom, ktorý šaría považuje za trestný čin.“

V ázijskom priestore bola rovnako prijatá nezáväzná *Deklarácia ľudských práv ASEAN* (2012)⁷⁸ obsahujúca ustanovenia o územnom (politickom) azyle. V bode 16 zakotvuje právo požiadať o azyl a právo získať azyl týmto spôsobom: „Každá osoba má právo požiadať o azyl a získať azyl v inom štáte v súlade so zákonmi tohto štátu a príslušnými medzinárodnými dohodami.“

Pokiaľ sa týka úpravy problematiky územného azylu v priestore Európy, táto je obsahovo mimoriadne chudobná. *Charta základných práv Európskej únie* (2000)⁷⁹ síce výslovne zakotvuje, že „právo na azyl sa zaručuje“ v čl. 18, avšak v tomto ustanovení je ďalej uvedené, že toto právo sa zaručuje dodržiavaním

⁷⁶ *African Charter on Human and Peoples' Rights* (1981), OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5; 1520 UNTS 217;

⁷⁷ *Arab Charter on Human Rights* (1994) [online]. [cit. 2015-09-24]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38540.html>

⁷⁸ *ASEAN Human Rights Declaration*, 18 November 2012, Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), available at: <https://www.refworld.org/docid/50c9fea82.html> [accessed 22 April 2020].

⁷⁹ *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2000). OJ C 326, 26. 10. 2012, p. 391–407.

pravidiel Ženevského dohovoru z 28. júla 1951 a protokolu z 31. januára 1967 týkajúcich sa postavenia utečencov a v súlade so Zmluvou o Európskej únii a so Zmluvou o fungovaní Európskej únie, čím čl. 18 vylučuje z rámca medzinárodnoprávneho inštitútu azylu a posúva ho do rámca medzinárodného utečeneckého práva.

2.2 Medzinárodnoprávna úprava diplomatického azylu

Historický vývoj územného azylu v podmienkach vnútroštátneho práva sprevádzal od 15. storočia aj vývoj ďalšej osobitnej formy azylu – azylu diplomatického, ktorý bol spojený so stabilizáciou medzinárodného diplomatického práva a vytváraním stálych diplomatických misií štátov v iných štátoch. *Diplomatický azyl* bol poskytovaný na diplomatických misiách a neskôr i na konzulárnych úradoch, ktoré poskytovali útočisko osobám, ktoré o to požiadali, pričom mohlo ísť o politicky prenasledované osoby, ale aj osoby, ktoré páchali bežnú trestnú činnosť. Útočisko poskytnuté takýmto osobám bolo chránené inštitútom nedotknuteľnosti sídla diplomatickej misie či konzulárneho úradu, ako aj koncepciou suverenity ako osobitného atribútu absolútneho monarchu (franc. *état c' moi*). V nadväznosti na uvedené mal vyslanec štátu postavenie osobného predstaviteľa vysielajúceho suveréna, jeho *alter ego*. Inštitút diplomatického azylu bol vo svojej podstate rešpektovaný až do 19. storočia. V nadväznosti na spoločnú prax štátov sa pravdepodobne začali vyvíjať i obyčajové pravidlá v danej oblasti. Ich dotvoreniu do univerzálnej úrovne však zabránilo obmedzenie absolútnej moci panovníkov v dôsledku demokratických (buržoázných) revolúcií spojených s nástupom trhového hospodárstva (kapitalizmu). Vyslanec štátu sa od začiatku 19. storočia v dôsledku tohto prístupu prestáva považovať za osobného predstaviteľa vysielajúceho panovníka, a tým stráca privilégium udeľovať diplomatický azyl. V dôsledku tejto praxe došlo k erózii a zániku akýchkoľvek potenciálnych univerzálnych pravidiel v oblasti diplomatického azylu.

Prax poskytovania diplomatického azylu sa však zachovala v priestore Latinkej Ameriky, kde bola zakotvená i v zmluvnej podobe. Spresnenie stavu právnej úpravy v danej oblasti priniesla správa generálneho tajomníka OSN z roku 1975⁸⁰ pripravená v nadväznosti na *Rezolúciu 3321(XXIX)* z roku 1974 nazvanú „*Otázka diplomatického azylu*“.⁸¹ Nové inšpirácie v tomto smere priniesla i judikatúra Medzinárodného súdneho dvora v tejto oblasti v rámci prípadu *Kolum-*

⁸⁰ UN General Assembly, Question of Diplomatic Asylum: Report of the Secretary-General, 22 September 1975, A/10139 (Part II), available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae68bf10.html> [accessed 23 April 2015]

⁸¹ UN GA Resolution 3321(XXIX) of 17 December 1974 „*Question of Diplomatic Asylum*“. UN Doc. A/RES/3321(XXIX).

bijsko-peruánsky azylový prípad (1950),⁸² nazývaného v literatúre skráteno aj prípad „Azyl“ alebo „Azylový prípad“, v rámci prípadu *Žiadosť o výklad rozsudku z 20. novembra 1950 v prípade Azyl* (1950)⁸³ a prípadu *Haya de la Torre* (1951).⁸⁴ Všetky tri judikáty sa týkali sporu medzi Peru a Kolumbiou s ohľadom na udelenie diplomatického azylu žiadateľovi o tento azyl Hayovi de la Torre. Detailnejšiu pozornosť uvedeným judikátom budeme venovať neskôr.

V duchu uvedenej správy generálneho tajomníka i existujúcej judikatúry Medzinárodného súdneho dvora v oblasti diplomatického azylu je možné dospieť k viacerým záverom. Primárne je možné konštatovať, že súčasné všeobecné obyčajové medzinárodné právo nezakotvuje právo vedúceho diplomatickej misie poskytnúť azyl v rámci priestorov diplomatickej misie či iných fiktívnych územiach štátu (vojenské lode, vojenské lietadlá, vojenské tábory). Diplomatický azyl je možné poskytnúť v priestoroch diplomatickej misie a konzulárnych úradov, na palubách vojenských lodí a vojenských lietadiel a v rámci vojenských táborov v prípadoch, ak medzi dotknutými štátmi existuje lokálna medzinárodná obyčaj alebo osobitná medzinárodná zmluva. Ide o dočasné opatrenie humanitárneho charakteru. V rámci vojenských lodí je možné poskytnúť azyl z humanitárnych dôvodov v prípade extrémneho nebezpečenstva hroziaceho jednotlivcovi.⁸⁵ Právo poskytnúť diplomatický azyl v rámci svojich priestorov nie je zakotvené ani v zakladajúcich listinách medzinárodných organizácií. V duchu uvedených záverov je možné identifikovať možnosť poskytnutia diplomatického azylu len v krajinách, ktorých sa týkajú regionálne obyčajové a zmluvné normy, ktoré tento inštitút zakotvujú. Zaujímavým momentom je možnosť poskytnutia azylu na konzulárnych úradoch, palubách vojenských lodí, vojenských lietadiel a v rámci vojenských táborov, ktoré sa nepovažujú za zahraničné diplomatické orgány štátu. Preto je inštitút diplomatického azylu v rámci niektorých vedeckých diel nazývaný i inštitútom mimoúzemného azylu.⁸⁶ Nie je to však názor prevažujúci.

I napriek zániku praxe diplomatického azylu v prevažnej časti sveta je možné v praxi mnohých štátov i mimo Latinskej Ameriky identifikovať situácie, keď štáty poskytujú útočisko prenasledovaným osobám v budovách diplomatických misií, aj keď k tomu nie sú viazané obyčajovými či písanými zmluvnými normami medzinárodného práva. Ide o poskytnutie útočiska z humanitárnych dôvo-

⁸² *Columbian – Peruvian asylum case (Colombia vs. Peru), Judgment of November 20th, I. C. J. Reports 1950, p. 26.*

⁸³ *Request for interpretation of the Judgment of November 20th, 1950, in the Asylum case (Colombia vs. Peru), Judgment of November 27th, 1950. I. C. J. Reports 1950, p. 395.*

⁸⁴ *Haya de la Torre Case, Judgment of June 13th, 1951. I. C. J. Reports 1951, p. 71.*

⁸⁵ STARKE, J. G. *Introduction to International Law*. London: Butterworths, 1989, s. 225 a 362.

⁸⁶ STARKE, J. G. *Introduction to International Law*. London: Butterworths, 1989, s. 361.

dov, pričom štát sídla misie túto prax toleruje. V danom prípade ide o udelenie útočiska na základe *ad hoc* konkludentne dojednanej *nepísanej medzinárodnej zmluvy*, ktorá vznikla na základe konkludentného správania sa štátov. Obsahovou súčasťou takejto nepísanej zmluvy je právo poskytnúť prenasledovaným osobám humanitárne útočisko a záväzok strieť bezpečný odchod danej osoby či osôb z krajiny zo strany štátu sídla diplomatickej misie.

Tento jav sa v obmedzenom rozsahu prvýkrát vyskytol v Európe počas druhej svetovej vojny, v Španielsku, kde Čile poskytlo útočisko na svojej diplomatickej misii 17 osobám prenasledovaným režimom španielskeho diktátora Franca. V roku 1940 diktátor Franco umožnil týmto osobám vycestovanie z krajiny. V roku 1956 získal humanitárne útočisko na veľvyslanectve USA v Maďarsku maďarský kardinál Mindszenty, kde pobudol 15 rokov a v roku 1971 mu bolo umožnené vycestovať do Vatikánu. K masovému rozšíreniu tohto javu došlo 11. septembra 1973 v dôsledku vojenského prevratu v Čile, ktorý priniesol k moci diktátora A. Pinocheta. V daný deň zhruba 20 stálych diplomatických misií rôznych štátov v Čile (v najväčšej miere Francúzsko, Kanada a Belgicko) poskytli vo svojich budovách v Santiagu útočisko približne piatim tisícom prenasledovaných osôb. Podobne v auguste a septembri 1989 získalo humanitárne útočisko na veľvyslanectvách Spolkovej republiky Nemecko v Prahe, Varšave a Budapešti okolo desaťtisíc občanov bývalej Nemeckej demokratickej republiky, ktorým bolo umožnené vládami sídla uvedených misií vycestovať do Spolkovej republiky Nemecko.⁸⁷ Uvedená prax štátov je teoreticky aplikovateľná aj na palubách vojenských lodí a vojenských lietadiel a v rámci vojenských táborov a základní na území iných štátov, v rámci ktorých má štát suverenitu.

Ako už bolo naznačené, medzinárodnoprávna úprava diplomatického azylu existuje na regionálnej úrovni. Na území *Ameriky*, v rámci už spomínanej historickej *Panamerickej únie*, ktorá vznikla v roku 1910 v rámci juhoamerického regiónu, vznikla už spomenutá osobitná zmluvná úprava v oblasti azylu, ktorá upravuje aj problematiku diplomatického azylu. Ide o viaceré zmluvy z konca 19. a začiatku 20. storočia (niektoré z nich už boli spomenuté v kontexte regionálnych zmluvných úprav územného azylu). Danú problematiku upravuje *Zmluva o medzinárodnom trestnom práve* (1889),⁸⁸ *Dohovor o azyle* (1928, nazývaný aj

⁸⁷ ČEPELKA, Č. Vývoj institutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No. 2, 2003, s. 19.

⁸⁸ Treaty on International Penal Law (1889), Regional Treaties, Agreements, Declarations and Related [online]. [cit. 2019-07-03]. Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3781c.html> [accessed 2 July 2019]

Havanským dohovorom),⁸⁹ *Dohovor o politickom azyle* (1933)⁹⁰ a *Zmluva o azyle a politickom útočisku* (1939).⁹¹ Tieto dohovory sa stali súčasťou zmluvného systému neskôr vzniknutej *Organizácie amerických štátov* (OAS).

Zmluva o medzinárodnom trestnom práve (1889) hovorí o diplomatickom, resp. mimoúzemnom azyle v čl. 17. Podľa tohto článku je možné hľadať útočisko na vyslanectve zmluvného štátu s tým, že azyl bude rešpektovaný vo vzťahu k politickým previnilcom. Vedúci vyslanectva však má záväzok, ihneď o udelení takéhoto azylu určitej osobe informovať vládu štátu, kde je akreditovaný. Vláda štátu má právo požadovať, aby takáto osoba bola odoslaná mimo jej územia v čo najkratšom čase. Vedúci vyslanectva má právo požadovať primerané garancie pre bezpečný odchod danej osoby do štátu pôvodu vyslanectva. Rovnaké pravidlo sa uplatní vo vzťahu k žiadateľom o azyl na palube vojnových lodí zakotvených v teritoriálnych vodách štátu. Osoby, ktoré môžu byť obvinené zo spáchania nepolitických trestných činov, budú odovzdané miestnym úradom vedúcim vyslanectva na požiadanie ministerstva zahraničných vecí štátu sídla vyslanectva.

Dohovor o azyle (1928, nazývaný podľa miesta prijatia aj ako Havanský dohovor) upravuje otázku diplomatického, resp. mimoúzemného azylu v čl. 1 a 2. Podľa článku 2 dohovoru azyl udelený politickým páchatelom na vyslanectvách, vojnových lodiach, vojenských táboroch alebo vojenských lietadlách sa rešpektuje v rozsahu, v akom je povolený, ako právo alebo prostredníctvom humanitárnej tolerancie, zvyklosťami, dohovormi alebo zákonmi krajiny, v ktorej boli udelené a v súlade s nasledujúcimi ustanoveniami: Po prvé: Azyl nemožno udeliť, s výnimkou naliehavých prípadov a na dobu nevyhnutnú pre osobu, ktorá požiadala o azyl, aby iným spôsobom zabezpečila svoju bezpečnosť. Po druhé: Bezprostredne po udelení azylu diplomatický zástupca, veliteľ vojrovej lode alebo vojenský tábor alebo lietadlo oznámi túto skutočnosť ministrom zahraničných vecí štátu osoby, ktorá si zabezpečila azyl, alebo miestnemu správnenému orgánu, ak k aktu udelenia azylu došlo mimo hlavného mesta. Po tretie: Vláda štátu môže požadovať, aby bol utečenec v čo najkratšom možnom čase odoslaný z územia štátu. Diplomatický zástupca krajiny, ktorá udelila azyl, môže zase požadovať záruky potrebné na vycestovanie utečenca s náležitým ohľadom na nedotknuteľnosť jeho osoby z krajiny. Po štvrté: Utečenci sa nesmú umiestňovať na žiadnom mieste na území štátu ani na mieste, ktoré sa nachádza v jeho blízkosti. Po pia-

⁸⁹ Convention on Asylum (1928) [online]. [cit. 2016-01-21]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b37923.html>

⁹⁰ Convention on Political Asylum (1933) [online]. [cit. 2016-01-21]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/4f3d180a2.html>

⁹¹ Treaty on Asylum and Political Refuge (1939) [online]. [cit. 2016-01-21]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3833.html>

te: Počas azylu sa utečencom nepovoľuje konať proti verejnému mieru. Po šieste: Štáty nie sú povinné uhradiť výdavky, ktoré vznikli osobe, ktorá získala azyl.

Podľa článku 1 dohovoru nie je dovolené, aby štáty udeľovali azyl na vyslanectvách, vojnových lodiach, vojenských táboroch alebo vojenských lietadlách osobám obvineným alebo odsúdeným za bežné zločiny alebo dezertérom z armády alebo námorníctva. Osoby obvinené alebo odsúdené za bežné trestné činy, ktoré sa uchylujú na ktoromkoľvek z miest uvedených v predchádzajúcom odseku, sa odovzdávajú na žiadosť miestnej vlády miestnym orgánom.

Dohovor o politickom azyle (1933) nazývaný podľa miesta prijatia aj ako Montevidejský dohovor mení článok 1 Havanského dohovoru takto: „Nie je zákonné, aby štáty udeľovali azyl na vyslanectvách, vojnových lodiach, vojenských táboroch alebo vzducholodiach osobám obvineným z bežných trestných činov, ktoré mohli byť riadne stíhané alebo ktoré mohli byť odsúdené riadnymi súdnymi orgánmi, ani dezertérom pozemné alebo námorné sily. Osoby uvedené v predchádzajúcom odseku, ktoré sa nachádzajú na niektorom z vyššie uvedených miest, sa musia vzdať hneď, ako o to požiada miestna vláda.“

Zmluva o azyle a politickom útočisku (1939) obsahuje ohľadom diplomatického či mimoúzemného azylu celý rad ustanovení. Podľa článku 1 azyl možno udeľiť bez rozdielu štátnej príslušnosti a bez toho, aby boli dotknuté práva a povinnosti ochrany prislúchajúce štátu, ku ktorému utečenci patria. Štát, ktorý udeľuje azyl, nemá povinnosť prijať utečencov na svoje územie s výnimkou prípadov, keď im nebol povolený vstup do iných štátov. V duchu čl. 2 sa azyl môže udeľovať iba na veľvyslanectvách, vyslanectvách, vojnových táboroch, vojnových lodiach alebo vojenských lietadlách, a to výlučne osobám prenasledovaným z politických dôvodov alebo za trestné činy, alebo za okolností, ktoré sa týkajú súbežných politických trestných činov a ktoré nepovoľujú vydanie. Vedúci misie môžu tiež prijímať utečencov v ich domovoch v prípadoch, keď títo nežijú v priestoroch veľvyslanectiev alebo vyslanectiev. V nadväznosti na článok 3 zmluvy sa azyl neudeľuje osobám obvineným z politických trestných činov, ktoré boli obvinené alebo odsúdené za bežné trestné činy riadnymi súdmi. Určenie dôvodov pre udelenie azylu náleží štátu, ktorý ho poskytuje. Azyl sa nesmie udeľovať dezertérom z námorných, pozemných alebo vzdušných síl, okrem prípadov, keď má tento akt zjavne politický charakter. Podľa článku 4 zmluvy diplomatický zástupca alebo vojenský veliteľ, ktorý udeľuje azyl, bezodkladne oznámi mená utečencov (žiadateľov o azyl) ministerstvu zahraničných vecí štátu, v ktorom k príslušnému činu došlo, alebo správnym orgánom miesta, ak sa tento čin uskutočnil mimo krajiny sídla vlády, okrem prípadu, keď vážne okolnosti podstatne bránia takejto komunikácii alebo ju robia nebezpečnou pre bezpečnosť utečencov (žiadateľov o azyl). V duchu článku 5 osobám, ktoré dostali azyl, nie je dovolené páchať činy, ktoré môžu narušiť verejný pokoj, alebo môžu viesť k účasti na politických čin-

nostiach, alebo k ich ovplyvňovaniu. Diplomatickí agenti alebo vojenský velitelia si vyžadujú od utečencov informácie o ich osobnej histórii a prisľub nevstupovať do vonkajšej komunikácie bez výslovného súhlasu uvedených agentov či veliteľov. Tento prisľub musí mať písomnú formu a musí byť podpísaný. Ak utečenci odmietnu prijať alebo by mali porušiť ktorúkoľvek z týchto podmienok, diplomatický zástupca alebo veliteľ okamžite azyl ukončí. Utečencom môže byť zakázané nosiť so sebou predmety iné ako tie, ktoré sú určené na osobné použitie, doklady, ktoré im patria, a peniaze potrebné na ich životné náklady, pričom je zakázané ukladanie akýchkoľvek iných záruk alebo predmetov v mieste azylu. V nadväznosti na čl. 6 vláda štátu môže požadovať, aby bol daný utečenec premiestnený z územia štátu v čo najkratšom čase. Diplomatický zástupca alebo vojenský veliteľ, ktorý udelil azyl, môže zo svojej strany požadovať potrebné záruky predtým, ako má utečenec povolenie opustiť krajinu, s náležitým ohľadom na nedotknuteľnosť jeho osoby a dokladov, ktoré jej patria a ktoré nosil so sebou v čase, keď dostal azyl, ako aj prostriedkov potrebných na jeho primeranú podporu. Ak takéto záruky neexistujú, odchod sa môže odložiť, až kým ich miestne orgány nedajú k dispozícii. V duchu znenia článku 7, ak utečenci opustia štát, nemôžu sa vrátiť do žiadnej inej časti tohto štátu. V prípade, ak by sa bývalý utečenec i napriek tomu vrátil do príslušnej krajiny, nebude mu udelený nový azyl, ak bude pretrvávajúť narušenie, ktoré viedlo k pôvodnému udeleniu azylu. Podľa znenia článku 8, ak počet utečencov presiahne obvyklú kapacitu miest pre utečencov uvedených v článku 2, diplomatickí agenti alebo vojenský velitelia môžu pod ochranou svojej vlajky poskytnúť ďalšie miesta na bezpečie a ubytovanie týchto utečencov. V takýchto prípadoch musia agenti alebo velitelia oznámiť túto skutočnosť príslušným vnútroštátnym orgánom. V nadväznosti na znenie článku 9 vojenské lode alebo vojenské lietadlá dočasne umiestnené v suchých dokoch alebo opravovniach neposkytnú ochranu osobám, ktoré hľadajú na nich útočisko. V duchu článku 10 zmluvy, ak by diplomatický zástupca, ktorý udelil azyl, musel v prípade prerušenia vzťahov opustiť územie krajiny, v ktorej sa nachádza, musí z nej odísť spolu s utečencami, alebo ak by to nemalo byť možné z nejakého dôvodu, ktorý nezávisí od výberu utečencov alebo diplomatického zástupcu, môže ich doručiť agentovi tretieho štátu so zárukami uvedenými v tejto zmluve. Takéto doručenie sa uskutoční prevodom uvedených utečencov do priestorov diplomatickej misie, ktorá prijala príslušný poplatok, alebo zanechaním utečencov v priestoroch, v ktorých sa uchováávajú archívy odchádzajúcej diplomatickej misie, ak tieto priestory zostávajú pod priamou ochranou diplomatického zástupcu, ktorému bola táto funkcia zverená. V oboch prípadoch sa v súlade s ustanoveniami článku 4 náležite upozorní miestne ministerstvo zahraničných vecí.

Viacere z uvedených zmlúv v oblasti azylu boli aplikované Medzinárodným súdnym dvorom⁹² v rámci spomenutých prípadov *Kolumbijsko-peruánsky azylový prípad* (1950),⁹³ v rámci prípadu *Žiadosť o výklad rozsudku z 20. novembra 1950 v prípade Azyl* (1950)⁹⁴ a prípadu *Haya de la Torre* (1951).⁹⁵ Všetky tri judikáty sa týkali sporu medzi Peru a Kolumbiou s ohľadom na udelenie diplomatického azylu žiadateľovi o tento azyl Hayovi de la Torremu.

Kľúčovým judikátom Medzinárodného súdneho dvora z uvedených troch prípadov je judikát vo veci *Kolumbijsko-peruánsky azylový prípad* (1950). V pozadí sporu vo veci bola skutočnosť, že v Peru vypuklo 3. októbra 1948 ozbrojené povstanie, ktoré však bolo v ten istý deň potlačené. Nasledujúci deň vydal prezident Peru dekrét, podľa ktorého malo byť povstanie zorganizované politickou stranou Americká ľudová revolučná aliancia. Za vodcu povstania bol označený líder tejto strany, menovaný Haya de la Torre, voči ktorému bolo 11. októbra začaté trestné stíhanie v súvislosti so vzburou. Haya de la Torre sa 3. januára 1949 ukryl na kolumbijskom zastupiteľskom úrade, kde mu bol udelený politický azyl po uplynutí troch mesiacov od vypuknutia povstania, keďže podľa Kolumbie z medzinárodných zmlúv a medzinárodného obyčajového práva vyplýva možnosť jednostranného posúdenia (t. j. posúdenia jedným štátom) povahy trestného činu na účely azylu. Následne kolumbijský veľvyslanec v Peru oficiálne informoval peruánske Ministerstvo zahraničných vecí, že v súlade s čl. 2 ods. 2 Havanského dohovoru bol Hayovi de la Torremu udelený diplomatický azyl a zároveň požiadal peruánsku stranu o garantovanie nerušeného prechodu cez svoje územie do Kolumbie pre túto osobu. Neskôr kolumbijský veľvyslanec informoval peruánsku stranu o tom, že Kolumbia v súlade s čl. 2 Havanského dohovoru kvalifikovala Hayu de la Torreho ako politického utečenca. Peruánska strana s takýmto spôsobom kvalifikácie nesúhlasila a odmietla umožniť nerušený prechod cez svoje územie. Po tejto notifikácii nasledovala medzi Kolumbiou a Peru intenzívna diplomatická komunikácia, ktorá bola ukončená dohodou oboch strán na postúpení sporných otázok Medzinárodnému súdnemu dvoru.⁹⁶ Medzinárodný súdny dvor (MSD) skúmal otázku legality udelenia tohto azylu vo viacerých súvislostiach v nadväznosti na ustanovenia *Dohody o extradícii medzi Bolíviou, Kolumbiou, Ekvádorom, Peru a Venezuelou* (1911, nazývaná aj Bolívarskou do-

⁹² STARKE, J. G. *Introduction to International Law*. London: Butterworths, 1989, s. 361.

⁹³ *Columbian – Peruvian asylum case (Colombia vs. Peru)*, *Judgment of November 20th*, I. C. J. Reports 1950, p. 26.

⁹⁴ *Request for interpretation of the Judgement of November 20th, 1950, in the Asylum case (Colombia vs. Peru)*, *Judgement of November 27th, 1950*. I. C. J. Reports 1950, p. 395.

⁹⁵ *Haya de la Torre Case, Judgment of June 13th, 1951*. I. C. J. Reports 1951, p. 71.

⁹⁶ Pozri LANTAJOVÁ, D. a kol. *Prípadové štúdie z európskeho a medzinárodného práva*. Bratislava: Iura Edition, 2008, s. 51 – 52.

hodou), *Dohovoru o azyle* (1928), *Dohovoru o politickom azyle* (1933) a *Zmluvy o azyle a politickom útočisku* (1939). Osobitne zaujímavou bola otázka existencie obyčajových pravidiel v oblasti azylu v regióne Latinskej Ameriky.

Kolumbia poukazovala na to, že je v zmysle Bolívarskej dohody o extradícii z roku 1911, Havanského dohovoru z roku 1928 a medzinárodného obyčajového práva oprávnená jednostranne posúdiť povahu trestného činu na účely udelenia politického azylu. Peru takéto tvrdenia odmietalo a poukazovalo na porušenie Havanského dohovoru Kolumbiou, keďže Haya de la Torre bol obvinený z trestného činu, ktorý nemal politickú povahu. Okrem toho Peru poukazovalo na ďalšie porušenie Havanského dohovoru v tom, že v danom prípade nebola splnená podmienka naliehavosti, ktorú táto medzinárodná zmluva vyžaduje. Medzinárodnému súdnemu dvoru obe sporiace sa strany položili viaceré otázky. Kolumbia položila otázky, či bola na základe Bolívarskej dohody o extradícii, Havanského dohovoru týkajúceho sa pravidiel pri udeľovaní azylu a medzinárodného obyčajového práva oprávnená jednostranne a s konečnou platnosťou kvalifikovať povahu skutkov, na základe ktorých bol udelený diplomatický azyl a či bolo Peru povinné umožniť Hayovi de la Torremu, utečencovi, ktorému bol udelený azyl na diplomatickom zastupiteľstve Kolumbie v Lime slobodný odchod z krajiny.

Medzinárodný súdny dvor v odpovedi na prvú otázku Kolumbie konštatoval, že Kolumbia nebola oprávnená jednostranne a s konečnou platnosťou kvalifikovať povahu skutkov, na základe ktorých bol udelený diplomatický azyl. Toto právo nie je zakotvené v obyčajovej podobe. Je zakotvené iba v Montevidejských dohovoroch z rokov 1933 a 1939, ktoré Peru neratifikovalo. K druhej otázke Kolumbie Medzinárodný súdny dvor uviedol, že Peru nebolo povinné umožniť pánovi Hayovi de la Torremu, utečencovi, ktorému bol udelený azyl na diplomatickom zastupiteľstve Kolumbie v Lime, slobodný odchod z krajiny. Havanský dohovor z roku 1928 (čl. 2 ods. 3) toto právo predpokladá, ak o to požiada štát pobytu misie a následne diplomat požiada o tzv. *safe-conduct*, t. j. bezpečné zaobchádzanie počas odchodu z krajiny.⁹⁷

Peru adresovalo Medzinárodnému súdnemu dvoru otázku, či získal pán Haya de la Torre azyl v rozpore s Havanským dohovorom, keďže nebol obvinený z politického trestného činu, ale len z trestného činu a otázku, či získal pán Haya de la Torre azyl v rozpore s Havanským dohovorom, keďže nebola splnená podmienka naliehavosti, ktorú tento dohovor vyžaduje pre udelenie azylu. Medzinárodný súdny dvor k prvej otázke Peru konštatoval, že azyl bol udelený v súlade s čl. 1 Havanského dohovoru (1928). Azyl bol udelený za kriminalizované poli-

⁹⁷ Pozri ŠTURMA, P. a kol. *Casebook. Výběr případů z mezinárodního práva veřejného*. 2. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2010. s. 37 – 40 a BUCHTA, T., SÝKOROVÁ, M. *Najdôležitejšie rozsudky v medzinárodnom práve verejnom*. Bratislava: C. H. Beck, 2016. s. 18 – 19.

tické aktivity. Vzburá z politických dôvodov môže byť pokladaná za dôvod pre udelenie azylu. Postoj Peru, ktorý pokladal aktivity Hayu de la Torreho za bežný trestný čin, nepovažoval Medzinárodný súdny dvor za súladný s Havanským dohovorom. Vo vzťahu k druhej otázke Peru Medzinárodný súdny dvor konštatoval, že azyl bol udelený v rozpore s čl. 2 ods. 2 Havanského dohovoru (1928), keďže v danom prípade nebola splnená podmienka naliehavosti. Haya de la Torre sa dlho ukrýval a o azyl Kolumbiu požiadal až po dlhšom čase (3 mesiace po vypuknutí prevratu). Bol stíhaný bežným obyčajným súdom, a preto mu podľa MSD nehrozilo trvalé nebezpečenstvo.

Peru okamžite po vynesení rozsudku Medzinárodného súdneho dvora reagovalo žiadosťou o vydanie azylovanej osoby Kolumbii. Táto vydanie odmietla a iniciovala ďalšie konanie vo veci pred Medzinárodným súdnym dvorom v rámci prípadu *Žiadosť o výklad rozsudku z 20. novembra 1950 v prípade Azyl* (1950), pričom žiadala o výklad rozsudku vo veci *Kolumbijsko-peruánsky azylový prípad* (1950). Kolumbia sa v tom prípade pýtala súdu na nasledujúce otázky: Má sa rozsudok z 20. novembra 1950 vykladať v tom zmysle, že právne účinky sa pripisujú kvalifikácii trestného činu zo strany kolumbijského veľvyslanca v Lime, ktorý sa pripisuje Hayovi de la Torremu? Má sa rozsudok z 20. novembra 1950 vykladať v tom zmysle, že Peru nie je oprávnené požadovať odovzdanie utečenca a že Kolumbia nie je povinná ho odovzdať? Má sa rozsudok z 20. novembra 1950 vykladať v tom zmysle, že Kolumbia je povinná vzdať sa utečenca? Medzinárodný súdny dvor však v tejto veci konštatoval jej neprijateľnosť pre nespĺnenie podmienok zakotvených v štatúte Medzinárodného súdneho dvora. Uvedené tri otázky totiž podľa dvora neboli zahrnuté do pôvodného podania sporových strán vo veci *Kolumbijsko-peruánsky azylový prípad* (1950). Medzinárodný súdny dvor tiež konštatoval, že vo vzťahu k daným otázkam nevznikol spor.

Ďalšie konanie vo veci znova iniciovala Kolumbia. Medzinárodný súdny dvor vo veci rozhodol v rozsudku, pričom prípad bol Medzinárodným súdnym dvorom nazvaný *Haya de la Torre* (1951). Skutkové okolnosti tohto prípadu vznikli rovnako v nadväznosti na skutočnosť, že Peru okamžite po rozsudku z 20. novembra 1950 vyzvalo Kolumbiu, aby vydala pána Hayu de la Torreho. Kolumbia to odmietla a tvrdila, že ani príslušná medzinárodnoprávna úprava, ani rozsudok Medzinárodného súdneho dvora jej neukladajú povinnosť odovzdať danú osobu peruánskym orgánom. Medzinárodný súdny dvor vec vyriešil vo svojom rozsudku z 13. júna 1951. V tomto rozsudku potvrdil názor Kolumbie a konštatoval, že Havanský dohovor síce výslovne stanovuje záväzok vydať miestnym orgánom páchatelov bežných trestných činov, avšak nezakotvuje povinnosť tohto druhu vo vzťahu k páchatelom politických trestných činov. Medzinárodný súdny dvor teda potvrdil, že azyl nebol udelený v súlade s Dohovorom o azyly (1928), avšak konštatoval, že Kolumbia nemala podľa daného dohovoru povinnosť vydať azy-

lovú osobu. Táto povinnosť bola v danom dohovore stanovená vo vzťahu k osobám páchajúcim bežnú trestnú činnosť, nie však vo vzťahu k osobám páchajúcim trestnú činnosť politického charakteru.

V rámci už spomínanej Organizácie amerických štátov bol neskôr ďalej prijatý *Dohovor o diplomatickom azyle* (1954).⁹⁸ Podľa článku 1 tohto dohovoru sa útočisko poskytuje osobám prenasledovaným z politických dôvodov, a to na cudzích zastupiteľských úradoch účastníckych štátov, na ich vojnových lodiach a vojenských lietadlách, ako aj na ich vojenských základniach.⁹⁹ Takéto dočasné útočisko sa podľa čl. 4 dohovoru prizná len na dobu nevyhnutnú na to, aby azylová osoba mohla z krajiny odcestovať a aby jej na tento účel boli poskytnuté nevyhnutné záruky územného štátu, že jej život, sloboda a integrita nebudú ohrozené.¹⁰⁰ V duchu článku 20 dohovoru sa diplomatický azyl poskytuje bez ohľadu na štátnu príslušnosť osoby a nepodlieha reciprocite.

Všetky uvedené medzinárodné zmluvy týkajúce sa diplomatického, resp. mimoúzemného azylu boli ratifikované iba latinskoamerickými štátmi. Preto je tento druh azylu považovaný za čisto latinskoamerický regionálny jav.¹⁰¹

⁹⁸ Convention on Diplomatic Asylum (1954). OAS, Treaty Series, No. 18.

⁹⁹ ČEPELKA, Č. Vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 18.

¹⁰⁰ ČEPELKA, Č. Vývoj inštitutů azylu a uprchlictví v mezinárodním právu. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 18.

¹⁰¹ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 356.

3 MEDZINÁRODNÉ UTEČENECKÉ PRÁVO

Ochrana práv azylantov v duchu medzinárodnoprávneho inštitútu azylu bola postačujúca zhruba do začiatku 20. storočia, keď štáty začali čeliť masovým utečeneckým vlnám, pričom zistili, že medzinárodné obyčajové normy a ich vlastné vnútroštátne právne normy v oblasti azylu nepostačujú na ich zvládnutie. V medzinárodnom práve sa preto objavila mierne odlišne chápaná otázka ochrany práv utečencov. Tento typ medzinárodnoprávnej úpravy mal a má zmluvnú podobu a reagoval na masové utečenecké vlny spôsobené najmä oboma svetovými konfliktmi, ale aj občianskymi a národnooslobodzovacími vojnami. Úpravu právnych pomerov prenasledovaných osôb v medzinárodnom práve, ktorú dovtedy reguloval medzinárodnoprávny obyčajový inštitút azylu doplnilo medzinárodné utečenecké právo zmluvnej povahy.

Medzinárodné utečenecké právo sa začalo rozvíjať za existencie *Spoločnosti národov*. V jej rámci sa však nepodarilo vytvoriť univerzálny dohovor či orgány so všeobecnou pôsobnosťou a autoritou v oblasti práv utečencov, aj keď Spoločnosť národov v tejto oblasti prejavovala značnú aktivitu. V rámci Spoločnosti národov sa však podarilo zmluvne vyriešiť aspoň niektoré najpálčivejšie medzivojnové exody utečencov z Ruska, Turecka, Nemecka, Rakúska, a to prostredníctvom *Dojednaní týkajúceho sa vydávania osobitných preukazov ruským a arménskym utečencom* (1926), tzv. Nansenových pasov, *Dojednaní o právnom postavení ruských a arménskych utečencov* (1928), *Dohovoru o medzinárodnom postavení utečencov* (1933) týkajúceho sa ruských a nimi asimilovaných utečencov, *Dohovoru o postavení utečencov z Nemecka* (1938) doplneného *Dodatkovým protokolom* (1939) týkajúceho sa utečencov z českých Sudet a Rakúska. Výhody z týchto dojednaní a dohovorov boli aplikované Belgickom, Veľkou Britániou a Francúzskom i vo vzťahu k utečencom zo Španielska.

K systematickému inštitucionálnemu riešeniu otázky ochrany utečencov na medzinárodnej úrovni došlo až v rámci Organizácie Spojených národov po roku 1945. Prvým činom Valného zhromaždenia OSN v tejto oblasti bolo vytvorenie *Medzinárodnej organizácie pre utečencov* (MOU), ktorá existovala v rokoch 1947 – 1952 a venovala sa repatriácii utečencov. Táto organizácia však zanikla. V decembri 1949 bol založený *Úrad Organizácie Spojených národov pre pomoc a prácu v prospech palestínskych utečencov na Blízkom východe* (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, angl. skr. UNRWA). Úlohou tohto úradu je podpora, pomoc a ľudský rozvoj palestínskych utečencov a ich potomkov, ktorí ušli zo svojich domovov po tzv. Palestínskej vojne v roku 1948 a po tzv. Šesťdňovej vojne v roku 1967. UNRWA bol založený Val-

ným zhromaždením OSN na základe jeho rezolúcie 302 (IV) z 8. decembra 1949. UNRWA poskytuje vzdelávanie, zdravotnú starostlivosť a sociálne služby obyvateľstvu, ktoré podporuje. V súčasnosti je v UNRWA registrovaných ako utečencov viac ako 5 miliónov Palestínčanov. Pomoc sa poskytuje v piatich krajinách a zemepisných oblastiach, ktorými sú Jordánsko, Libanon, Sýria, Pásmo Gazy a Západný breh Jordánu vrátane východného Jeruzalema. Tento úrad poskytoval tiež pomoc židovským a arabským palestínskym utečencom v štáte Izrael po konflikte v roku 1948, až kým izraelská vláda v roku 1952 neprevzala zodpovednosť za židovských utečencov. Valné zhromaždenie OSN opakovane obnovilo mandát UNRWA, naposledy 13. decembra 2019, čím sa tento mandát predĺžil do 30. júna 2023.

Na účely inštitucionálneho zabezpečenia dohľadu nad aplikáciou medzinárodného utečeneckého práva bol ďalej vytvorený nový orgán – *Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov*, ktorý vykonáva činnosť doposiaľ, na základe svojho štatútu, ktorý bol schválený Valným zhromaždením OSN 14. decembra 1950 OSN.¹⁰² Vysoký komisár podlieha Valnému zhromaždeniu OSN a Hospodárskej a sociálnej rade OSN. Má svoje úrady takmer vo všetkých členských štátoch OSN. Tomuto orgánu sa budeme detailnejšie venovať v podkapitole 3.2. tejto monografie.

V roku 1951 boli mimo rámca OSN vytvorené organizačné štruktúry organizácie, ktorá od roku 1989 existuje pod názvom *Medzinárodná organizácia pre migráciu* (angl. International Organisation for Migration, angl. skr. IOM).¹⁰³ Táto organizácia so sídlom v Ženeve a Viedni pôsobila mimo rámca OSN, avšak v spolupráci s orgánmi OSN a medzinárodnými medzivládnyimi a mimovládnyimi organizáciami s pôsobnosťou v danej oblasti. Jej úlohou je pomáhať pri humannej a riadenej migrácii, podporovať medzinárodnú spoluprácu v oblasti migrácie, asistovať pri hľadaní praktických riešení migračných problémov a poskytovať humanitárnu pomoc migrantom, ktorí ju potrebujú, ako aj utečencom a vnútorne vysídleným osobám.¹⁰⁴ Utečencom teda táto organizácia venuje časť svojej pozornosti najmä v kontexte ich repatriácie. Napr. do roku 2000 pomohla IOM spolu so svojimi predchodcami pri repatriácii 11 miliónov utečencov z rôznych krajín sveta. V septembri 2016 sa stala súčasťou systému Organizácie Spojených národov (OSN) na základe zmluvy medzi generálnym tajomníkom OSN a generálnym riaditeľom IOM. V súčasnosti má IOM 173 členských štátov a 8 štátov so štatútom pozorovateľa.¹⁰⁵

¹⁰² Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (1950). UN Doc. A/RES/428(V), 14 December 1950.

¹⁰³ Dostupné na: <http://www.iom.int/>

¹⁰⁴ Dostupné na: <https://www.iom.int/about-iom>

¹⁰⁵ Dostupné na: <https://iom.sk/sk/iom/o-iom.html>

Medzinárodnoprávne postavenie utečencov reguluje na univerzálnej úrovni *Dohovor o právnom postavení utečencov* (1951) zmenený v roku 1967 v New Yorku *Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov*. Na regionálnej úrovni je medzinárodné utečenecké právo rozpracované v rámci noriem práva Európskej únie i v rámci iných regionálnych medzinárodných organizácií a integračných zoskupení.

3.1 Dohovor o právnom postavení utečencov v znení Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov

Univerzálnu medzinárodnoprávnú zmluvnú úpravu utečeneckého práva prijatú pod gesciou OSN predstavuje *Dohovor o právnom postavení utečencov* (1951).¹⁰⁶ Z hľadiska procesu tvorby tohto dohovoru je potrebné uviesť, že tento dohovor bol dotvorený na konferencii splnomocnených zástupcov štátov zvolanej na základe rezolúcie č. 429(V) zo 14. decembra 1950 Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov. Konferencia sa stretla v európskom sídle OSN v Ženeve od 2. do 25. júla 1951. Konferencia využila ako základ svojich diskusií návrh Dohovoru o postavení utečencov a Návrh protokolu o postavení osôb bez štátnej príslušnosti, ktorý pripravil *ad hoc* Výbor pre utečencov a osoby bez štátnej príslušnosti Hospodárskej a sociálnej rady OSN¹⁰⁷ na svojom druhom zasadnutí v Ženeve od 14. do 25. augusta 1950 s výnimkou preambuly a čl. 1 návrhu dohovoru.

Text preambuly bol textom prijatým Hospodárskou a sociálnou radou v *rezolúcii 319 B II (XI) z 11. augusta 1950*. Text čl. 1 bol textom odporúčaným Valným zhromaždením OSN 14. decembra 1950 a uvedený v prílohe k spomenutej rezolúcii 429 (V). Samotný text dohovoru bol zástupcami štátov prijatý 28. júla 1951.

Ženevský dohovor bol neskôr zmenený *Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov* (ďalej aj „protokol“) v roku 1967 v New Yorku, ktorého účelom bolo rozšíriť pôsobnosť Ženevského dohovoru do budúcnosti. Ženevský dohovor sa totiž pôvodne dotýkal len právneho postavenia utečencov, ktorí sa utečencami stali v dôsledku udalostí druhej svetovej vojny. Ženevský dohovor v znení protokolu vytvára všeobecnú úpravu v oblasti utečeneckého práva.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Convention Relating to the Status of Refugees (1951). 189 UNTS 137.

¹⁰⁷ Tento orgán bol zriadený rezolúciou č. 248 (IX) z 8. augusta 1949 Hospodárskej a sociálnej rady OSN.

¹⁰⁸ Slovenská republika je zmluvnou stranou oboch týchto zmluvných dokumentov. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky oba dokumenty vyšli spoločne v oznámení Ministerstva

Ženevský dohovor má celkovo sedem kapitol a 46 článkov a je preto značne komplexným dokumentom. Účelom Ženevského dohovoru v znení protokolu je úprava otázky definície pojmu utečenec, úprava získania a straty statusu utečenca, zakotvenie základných práv utečencov v rámci rôznych cudzineckých režimov, stanovenie povinnosti štátov k zaisteniu ochrany utečencov vrátane princípu *non-refoulement* a špecifikácia úloh a právomocí vysokého komisára OSN pre utečencov ako orgánu vykonávajúceho dohľad nad vykonávaním ustanovení dohovoru.

Podmienky priznania statusu utečenca, resp. jeho straty upravuje čl. 1 ods. A a čl. 1 ods. C až F Ženevského dohovoru v znení čl. 1 protokolu. V týchto ustanoveniach je definovaný pojem „utečenec“. Táto všeobecná definícia podľa dominujúcich názorov vedy medzinárodného práva pozostáva z troch častí – zahrňujúcej (inkluzívnej) klauzuly, vylučujúcej (exkluzívnej) klauzuly a pozastavujúcej (suspenzívnej) klauzuly.¹⁰⁹

Tzv. zahrňujúca klauzula je zakotvená v čl. 1 ods. A (1) a A (2). Ustanovenie čl. 1 ods. A (1) je dobovo podmienené a priznáva postavenie utečenca osobám podľa dohovorov z medzivojnového obdobia, ktoré už dnes nemajú praktický význam.¹¹⁰ Toto ustanovenie malo zaistiť kontinuitu medzinárodnoprávnej ochrany vo vzťahu k utečencom, ktorí získali status utečenca podľa starších medzinárodných zmlúv. Takíto utečenci sa v teórii nazývajú tzv. *štatutárnymi utečencami*. V praxi to znamenalo alebo znamená, že držiteľ tzv. *Nansenovho pasu*, identifikačnej karty vydananej vysokým komisárom pre utečencov Spoločnosti národov používanej ako cestovný doklad či tzv. *Osvedčenia spôsobilosti* vydaného Medzinárodnou organizáciou pre utečencov v rokoch 1947 – 1952, ako aj jeho deti, sa musia považovať za utečenca podľa ustanovení Ženevského dohovoru (pokiaľ sa naň nevzťahuje vylučujúca alebo pozastavujúca klauzula). Ustanovenie čl. 1 ods. B sa týka vysvetlenia formulácie „udalosti pred 1. januárom 1951“ použitej v čl. 1 ods. A. V zmysle ustanovení čl. 1 Protokolu (1967) bola táto časť pozmenená tak, že uvedená formulácia sa vynecháva. Protokol týmto rozšíril časovú i priestorovú pôsobnosť Ženevského dohovoru neobmedzene.

zahraničných vecí SR č. 319/1996 Z. z. Širší komentár k tomuto dohovoru pozri v diele HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 174 – 1003.

¹⁰⁹ Bližšie pozri ŠTURMA, P. Současná mezinárodněprávní ochrana uprchlíků. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 25.

¹¹⁰ ŠTURMA, P. Současná mezinárodněprávní ochrana uprchlíků. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 25.

Významnejšie je ustanovenie čl. 1 ods. A (2), podľa ktorého je *utečencom* akákoľvek osoba, ktorá „*sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov*“ a ktorá „*nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu*“. Zvyšok ustanovenia čl. 1 ods. A (2) priznáva status utečenca osobám bez štátneho občianstva pri splnení uvedených podmienok a rieši i otázku priznania statusu utečenca osobám s viacerými štátnymi občianstvami.

V zahrňujúcej klauzule sa teda primárne uvádza, že žiadateľ o priznanie postavenia utečenca „*sa nachádza mimo krajiny svojho štátneho občianstva*“. To je jedna z hlavných podmienok poskytovania medzinárodnej ochrany. Ak sa osoba nachádza na území iného štátu, utečencom sa nestáva automaticky. Má len možnosť požiadať o priznanie postavenia utečenca neskôr. Osoba, ktorá neopustila svoj štát ako utečenec, ale štatút utečenca získala v dôsledku určitých okolností, ktoré nastali v jeho krajine v čase jeho neprítomnosti, napr. politických zmien, v krajine pôvodu je označená termínom utečenec *na mieste* (fr. *sur place*).¹¹¹ Osoby, ktoré sa stanú utečencami „*na mieste*“, môžu byť napr. diplomati a iní úradníci pôsobiaci v zahraničí, vojnoví zajatci, študenti, migrujúci pracovníci atď. Utečencom „*na mieste*“ sa môže stať aj osoba, ktorá počas svojho pobytu v zahraničí vyvíja politické aktivity proti vláde svojho štátu. Je na štátnych orgánoch, aby posúdili, či osoba pre tieto politické aktivity v krajine pôvodu môže byť prenasledovaná. V prípade, že osoba má niekoľko štátnych občianstiev, berú sa do úvahy všetky občianstva a prípadné možnosti ochrany zo strany jednotlivých štátov, ktoré vyplývajú zo štátneho zväzku. Môže sa stať, že zo štátno-občianskeho vzťahu nebude vyplývať dostatočná ochrana. V takých prípadoch obavy žiadateľa z prenasledovania v krajine, kde skutočnú ochranu stratil, môžu byť opodstatnené a štátne orgány, ktoré rozhodujú o žiadosti takéhoto cudzinca by mali túto skutočnosť brať do úvahy. Pre splnenie tejto podmienky však je nutné, aby osoba fakticky požiadala o ochranu všetky štáty, ktorých občianstvo má.

Ďalšou dôležitou skutočnosťou sú „*opodstatnené obavy z prenasledovania*“. Pretože strach je subjektívny, definícia takto obsahuje subjektívny prvok v osobe žiadateľa o priznanie postavenia utečenca. Osoba, ktorá žiada o ochranu na základe Ženevského dohovoru, musí mať v krajine pôvodu opodstatnený strach z prenasledovania z dôvodu rasového, náboženského, národnostného, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov. Strach žiadateľa musí teda byť opodstatnený, t. j. podložený objektívnou situ-

¹¹¹ ŠTURMA, P. Současná mezinárodněprávní ochrana uprchlíků. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 26.

áciou. Tým sa z definície vylučujú osoby, ktoré sú výlučne obeťami hladomoru či prírodnej katastrofy. Pri rozhodovaní o žiadosti žiadateľa o status utečenca je ďalej potrebné preskúmať otázku zaradenia žiadateľa do určitej sociálnej či politickej skupiny, ktorá je prenasledovaná, ako aj spôsobu a druhu diskriminácie vyskytujúcej sa v danom štáte. Preto je potrebné dôsledné štúdium jednak vnútroštátnej právnej úpravy, ale aj faktických pomerov v danej krajine.

Formulácia „nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu“ znamená, že utečenec buď nemôže o ochranu svoj domovský štát požiadať vzhľadom na vojnový stav, občiansku vojnu či iné nepokoje, alebo mu táto ochrana bola odmietnutá napr. nevydaním či nepredĺžením cestovného pasu alebo odmietnutím vstupu do domovského štátu.

Vylučujúca klauzula je obsiahnutá v ustanoveniach čl. 1 ods. D, E a F. Článok 1 ods. D vylučuje použitie ustanovení dohovoru na osoby, ktoré dostávajú ochranu alebo pomoc od iných orgánov alebo agentúr OSN, než je úrad vysokého komisára OSN pre utečencov. Takéto dobročinné organizácie OSN existovali alebo existujú napr. vo vzťahu k Palestíne či Kórei (Agentúra pre podporu Kórey, Pracovná agentúra pre utečencov z Palestíny na Blízkom východe). Článok 1 ods. E vylučuje použitie dohovoru na osoby, ktorým orgány krajiny jej trvalého pobytu priznali práva a povinnosti, ktoré prislúchajú štátnym občanom tejto krajiny. Spravidla ide o osoby, ktoré prichýlila krajina, ku ktorej majú utečenci vzťahy z hľadiska etnického pôvodu (v minulosti napr. nemeckí utečenci). Musí ísť o také právne postavenie, ktoré znemožňuje násilnú deportáciu alebo vyhnanie z krajiny. V praxi teda status utečenca nemožno udeliť osobe, ktorá má v niektorej tretej krajine trvalý pobyt so statusom legálne pracujúceho cudzinca.

Článok 1 ods. F vylučuje použitie ustanovení Ženevského dohovoru na osobu, u ktorej sú vážne dôvody domnievať sa, že sa dopustila (a) zločinov podľa medzinárodného práva t. j. zločinov proti mieru, zločinov proti ľudskosti a vojnových zločinov tak, ako sú definované v príslušných medzinárodných dohovoroch a dokumentoch (b) vážneho nepolitického zločinu mimo štátu svojho útočiska predtým, než v ňom bola prijatá ako utečenec, alebo (c) je vinná za činy v rozpore s cieľmi a zásadami OSN. Vzhľadom na mimoriadnu závažnosť a rozsiahlosť úpravy danej problematiky bude tejto tematike venovaný osobitný priestor v 7. kapitole tejto monografie.

Pozastavujúca klauzula obsiahnutá v čl. 1 ods. C stanovuje podmienky straty statusu utečenca udeleného podľa čl. 1 ods. A (2) Ženevského dohovoru, ak daná osoba dobrovoľne znova požiadala o ochranu štát, ktorého štátne občianstvo má, dobrovoľne znova nadobudla svoje pôvodné štátne občianstvo, ktoré predtým stratila, nadobudla nové štátne občianstvo a nachádza sa pod ochranou štátu, ktorého štátne občianstvo nadobudla, dobrovoľne sa usadila v štáte, ktorý opustila alebo do ktorého sa nevrátila z obavy pred prenasledovaním, nemôže ďalej

odmietat ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má, pretože zanikli okolnosti, pre ktoré sa jej priznalo postavenie utečenca, je schopná – súc osobou bez štátneho občianstva – vrátiť sa do štátu svojho predchádzajúceho pobytu, pretože zanikli okolnosti, pre ktoré sa jej priznalo postavenie utečenca. Posledné dva dôvody sa však neuplatnia na utečenca, ktorý je schopný na odmietnutie návratu uviesť závažné dôvody založené na predchádzajúcom prenasledovaní.

Dohovor ďalej stanovuje pomerne obsiahly *katalóg povinností a práv jednotlivca vyplývajúcich zo statusu utečenca, ako aj povinností a práv štátov v súvislosti s osobami, ktorým udelia status utečenca.*

Utečenec má v zmysle dohovoru uložené primárne *záväzky a povinnosti* podľa čl. 2, kde je zakotvený záväzok podriaďiť sa zákonom a iným predpisom štátu pobytu, ako aj opatreniam týkajúcim sa dodržiavania verejného poriadku.

Ludské práva utečencov sú relatívne neusporiadané „roztrúsené“ v rôznych častiach Ženevského dohovoru. Tieto práva je možné klasifikovať do skupín z hľadiska medzinárodnoprávných režimov zaobchádzania s cudzincami (cudzineckých režimov), v rámci ktorých sa štáty zaviazali poskytovať utečencom jednotlivé práva.

Prvú veľkú skupinu práv tvoria práva poskytované v *národnom cudzineckom režime*. Ide o slobodu náboženského vyznania (čl. 4), autorské a priemyselné práva (čl. 14), právo na slobodný prístup k súdu (čl. 16), právo na základné školské vzdelanie (čl. 22 ods. 1), právo na verejnú podporu a pomoc (čl. 23), právo na výhody pracovnoprávneho zákonodarstva a sociálne zabezpečenie (čl. 24), právo na rovnaké daňové a poplatkové zaťaženie (čl. 29).

Druhú skupinu práv predstavujú práva poskytované v *cudzineckom režime najvyšších výhod*. Do tejto skupiny je možné zaradiť združovacie právo (čl. 15) a právo na zamestnanie (čl. 17).

Tretiu skupinu práv charakterizuje osobitný režim poskytovania, ktorý je charakterizovaný ako *čo najpriaznivejšie zaobchádzanie, minimálne rovnaké, aké požívajú ostatní cudzinci na území štátu*. V tomto režime sa poskytujú: právo nadobúdať hnutelný a nehnuteľný majetok (čl. 13), právo na samostatné podnikanie (čl. 18), právo na výkon slobodného povolania (čl. 19), právo na ubytovanie (čl. 21), právo na vyššie vzdelanie (čl. 22 ods. 2) a sloboda pohybu (čl. 26). Z uvedených skupín práv sa vyčleňuje otázka úpravy *osobného statusu utečenca*, ktorá sa podľa čl. 12 ods. 1 má riadiť právom štátu jeho pôvodu, resp. v prípade apolita právom štátu jeho pobytu. Podľa čl. 12 ods. 2 sa taktiež rešpektujú utečencom skôr nadobudnuté práva týkajúce sa osobného statusu, hlavne pokiaľ sa týka manželstva.

Pokiaľ sa týka *povinností štátov vo vzťahu k osobám, ktorým poskytli status utečenca*, i tieto sú relatívne nesúrodo roztrúsené v rámci rôznych častí. Prvú skupinu povinností tvoria *povinnosti týkajúce sa spôsobu aplikácie ustanovení doho-*

voru. Ide tu o povinnosť aplikovať ustanovenia dohovoru bez diskriminácie voči utečencom bez rozdielu rasy, náboženstva alebo krajiny pôvodu (čl. 3). Ďalej o povinnosť zaručiť utečencom vyňatie z reciprocity podľa zásad stanovených v čl. 7, t. j. zaručiť utečencom príslušné cudzinecké práva bez ohľadu na reciprocity zo strany ich materského štátu, ako aj o povinnosť vyňať utečencov z rámca výnimočných opatrení zavedených proti osobám, majetku a záujmov príslušníkov cudzích štátov, ak takéto opatrenia v danom štáte platia (čl. 8).

Druhú skupinu povinností predstavujú určité obmedzenia *voľnosti štátov pri výkone správnych a trestnoprávných opatrení vo vzťahu k utečencom* na svojom území. Najdôležitejším obmedzením je zásada *non-refoulement* obsiahnutá v čl. 33 ods. 1, ktorý stanovuje, že: „*Žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov*“. Toto pravidlo sa podľa čl. 33 ods. 2 nepoužije vo vzťahu k osobám, ktoré je možné odôvodnene považovať za hrozbu pre bezpečnosť štátu alebo ktoré boli právoplatne odsúdené za osobitne závažný trestný čin. Zásada *non-refoulement* predstavuje výnimku z inak výlučne zmluvného utečeneckého práva. V priebehu času sa totiž táto zásada stala súčasťou všeobecného medzinárodného práva ako obyčajové pravidlo. V praxi štátov došlo postupne, cestou interpretácie, k rozšíreniu tejto zásady a dnes sa pod ňou rozumie ako nevrátenie, tak i neodmietnutie utečenca na hranici, ak by tým došlo k ohrozeniu jeho života alebo slobody.

Posledná skupina povinností sa týka *spolupráce štátov a ich orgánov s príslušnými orgánmi Organizácie Spojených národov (OSN)*. V zmysle článku 35 sa štáty zaväzujú spolupracovať s *Úradom vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR)* vo výkone jeho funkcií a najmä uľahčovať jeho povinnosť dohliadať na vykonávanie ustanovení tohto dohovoru. Štáty sa podľa čl. 35 ods. 1 zaviazali poskytovať UNHCR informácie a štatistické údaje týkajúce sa situácie utečencov, uplatňovania dohovoru, zákonov, nariadení a vyhlášok vzťahujúcich sa na utečencov, ktoré sú platné alebo nadobudnú platnosť.

Výkonný výbor programu vysokého komisára OSN pre utečencov v roku 1977 prijal odporúčanie pre štáty, kde sú zahrnuté viaceré procesné požiadavky. Ide tu o (1) jasné inštrukcie pre imigračných a colných úradníkov na hraniciach, najmä pokiaľ sa týka zásady *non-refoulement*, (2) návod pre žiadateľa o status utečenca, (3) jasne určený orgán s právomocou posudzovať žiadosti v prvom stupni, (4) možnosť kontaktovať UNHCR, (5) včasné informovanie žiadateľa o udelení statusu utečenca a poskytnutie dokladov, (6) poskytnutie primeraného času odmietnutým žiadateľom na podanie opravného prostriedku vrátane práva zostať na území štátu do konca súdneho alebo správneho konania. Z tohto odporúčania, ale i z dohovoru vyplýva, že UNHCR nie je typickým medzinárod-

ným kontrolným orgánom. Dohovor totiž nedáva jednotlivcom právo obracať sa na UNHCR so sťažnosťou v prípade, ak vyčerpali všetky vnútroštátne opravné prostriedky. Možnosti vysokého komisára zasiahnuť v konkrétnom prípade sú skôr v rovine politickej a diplomatickej ako v právnej. Na základe dohôd so štátmi môže UNHCR poskytnúť ochranu utečencom, ktorým nebol štátom priznaný status utečenca v zmysle dohovoru. Takýto utečenec sa nazýva „mandátnym“ utečencom (angl. *mandatory refugee*) a požíva ochranu zo strany UNHCR. Slovenská republika vo vzťahu k mandátnym utečencom udeľuje tolerovaný pobyt.

Okrem povinností dohovor zakotvuje i *právo štátov na dočasné opatrenia* v čl. 9. Ide o opatrenia nevyhnutné pre štátnu bezpečnosť v prípade vojny alebo za iných závažných a výnimočných okolností, ktoré môže štát vo vzťahu k utečencom aplikovať do času, kým nebude rozhodnuté, že daná osoba je skutočne utečencom. Opatrenia môžu mať krátkodobý alebo dlhodobý charakter. Najčastejšie sa aplikujú v prípadoch masových utečeneckých vln (takéto masové utečenecké vlny sa najčastejšie vyskytujú na africkom kontinente). Príkladom takýchto opatrení môže byť zhabanie fotografických aparátov, vysielaciek, rádii či mobilných telefónov utečencom, obmedzenie ich usídlenia v určitých oblastiach, internácia veľkých skupín utečencov v prípade existencie ozbrojených jednotlivcov v skupine do vojensky strážených táborov na účely odzbrojenia, odzbrojenie utečencov a pod.

Z obsahu Ženevského dohovoru v znení Protokolu vyplýva, že medzinárodnoprávna ochrana práv utečencov spočíva prevažne na hmotnoprávných pravidlách. Minimum procesných pravidiel núti štáty k vytváraniu vlastných procesných pravidiel v oblasti poskytovania statusu utečenca i napriek tomu, že táto povinnosť nie je v Dohovore a ani v protokole ustanovená. V Ženevskom dohovore v znení Protokolu (1967) a ani v žiadnom inom univerzálnom medzinárodnom dohovore teda nie je výslovne ustanovené ani procesné právo utečenca žiadať o status utečenca. Zmienka o existencii tohto práva sa vyskytuje napr. v *Dohovore o právach dieťaťa* (1989).

Ženevský dohovor v porovnaní s možnosťami dohovorov OSN a regionálnych dohovorov o ľudských právach umožňuje politické riešenia problémov utečencov, ale poskytuje menej právnych možností ochrany. Teoreticky síce umožňuje podľa svojho čl. 38 súdne riešenie sporov medzi štátmi s ohľadom na jeho výklad alebo uplatňovanie. Táto možnosť však v praxi nie je vôbec využívaná. Dohovor nerieši otázku ilegálnej migrácie či otázku ochrany utečencov – obetí ozbrojených konfliktov. V dohovore chýba ako dôvod prenasledovania diskriminácia z dôvodu pohlavia a tiež úprava otázky zjednocovania rodín (iba zmienka v preambule). Účinnosť Ženevského dohovoru ako základu medzinárodného utečeneckého práva zvyšujú viaceré medzinárodné dohovory o ľudských právach, pretože potvrdzujú práva zakotvené v Ženevskom dohovore, pričom pri

ich ochrane poskytujú i niektoré procesné záruky s možnosťou individuálnej sťažnosti, ktorú Ženevský dohovor a ani Protokol nepredpokladajú. Ženevský dohovor je teda potrebné aplikovať i v súvislosti s ďalšími dohovormi v oblasti ľudských práv univerzálneho i regionálneho charakteru.¹¹²

Z uvedených dohovorov obsahuje výslovné ustanovenia týkajúce sa ochrany práv utečencov práve spomínaný *Dohovor o právach dieťaťa* (1989), ktorý vytvára právny rámec pre ochranu práv maloletých utečencov v čl. 22. Podľa čl. 22 ods. 1 štáty, ktoré sú zmluvnou stranou tohto dohovoru, robia opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby dieťa žiadajúce o priznanie postavenia utečenca alebo ktoré sa v súlade s platným medzinárodným alebo vnútroštátnym právom a postupom považuje za utečenca, nech už je v sprievode svojich rodičov, iných osôb alebo bez sprievodu, dostalo potrebnú ochranu a humanitárnu pomoc pri využívaní práv ustanovených týmto dohovorem a inými dokumentmi v oblasti medzinárodného humanitárneho práva a ľudských práv, ktorého sú uvedené štáty zmluvnými stranami. Podľa čl. 22 ods. 2 na účely zabezpečenia vykonávania ods. 1 štáty, ktoré sú zmluvnou stranou dohovoru, podporujú, ak to budú považovať za potrebné, súčinnosť úsilí Organizácie Spojených národov a iných príslušných medzivládnych organizácií alebo mimovládnych organizácií spolupracujúcich s Organizáciou Spojených národov na ochranu a pomoc takému dieťaťu a na vyhľadávanie rodičov alebo iných členov rodiny dieťaťa – utečenca s cieľom získať informácie potrebné na jeho opätovné spojenie s rodinou. Ak rodičov alebo iných členov rodiny nemožno nájsť, poskytuje sa dieťaťu rovnaká ochrana ako každému inému dieťaťu z akéhokoľvek dôvodu trvale alebo prechodne zbavenému svojej rodiny, ako je ustanovené týmto dohovorem. Kontrolné procedúry tohto dohovoru rozoberáme na inom mieste tejto monografie.¹¹³

V nadväznosti na tento dohovor pripravil UNHCR v roku 1993 dokument o stratégii (politike) týkajúcej sa maloletých utečencov.¹¹⁴ Tento dokument je plánom zameraným na ochranu a starostlivosť o maloletých utečencov. Podčiarkuje osobitné potreby maloletých, ktoré sú podmienené tromi činiteľmi: závislosťou maloletých, ich zraniteľnosťou a vývojom (požiadavky zdravého rastu a vývoja v rozdielnom veku). Uvedené činitele sa javia byť definíčnými znakmi akéhokoľvek dieťaťa, nielen maloletého utečenca. Osobitné potreby maloletých utečencov nesmú byť podľa UNHCR nikdy uspokojované oddeleným spôsobom, ale vždy

¹¹² Širší komentár k Dohovoru o právnom postavení utečencov pozri v FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. lix, 717 s., GOODWIN-GILL, G. *The Refugee in International Law*. Third Edition. Oxford: Clarendon Press, 2007. 848 s. a GRAHL-MADSEN, A. *Commentary on the Refugee Convention 1951*. Geneva: UNHCR, 1997. 155 s.

¹¹³ Bližšie pozri časť 4.1 tejto monografie.

¹¹⁴ UNHCR, Policy on Refugee Children, 6 August 1993.

spoločne.¹¹⁵ V neskorších rokoch UNHCR prijal ďalšie dokumenty týkajúce sa maloletých utečencov.¹¹⁶

3.2 Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov

Ako už bolo skôr uvedené, na účely inštitucionálneho zabezpečenia dohľadu nad aplikáciou medzinárodného utečeneckého práva bol preto vytvorený osobitný orgán – *Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov*. Vzhľadom na skôr uvedené odkazy je potrebné venovať priestor jeho kreácii, vnútornej štruktúre a fungovaniu. Tento orgán bol kreovaný *rezolúciou Valného zhromaždenia OSN 319 (IV)* z 3. decembra 1949¹¹⁷ a vykonáva činnosť na základe *Štatútu Úradu vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov* (ďalej len „štatút“), ktorý bol schválený Valným zhromaždením OSN rezolúciou 428 (V) *zo 14. decembra 1950*.¹¹⁸ V duchu čl. 19 štatútu je sídlom vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov (ďalej len „vysoký komisár“) Ženeva. Z organizačného hľadiska vysoký komisár podlieha podľa čl. 3 štatútu Valnému zhromaždeniu OSN a Hospodárskej a sociálnej rade OSN. V nadväznosti na čl. 11 je vysoký komisár oprávnený vyjadrovať svoje stanoviská Valnému zhromaždeniu OSN, Hospodárskej a sociálnej rade OSN a ich podriadeným orgánom a podľa čl. 12 môže vyzvať na spoluprácu rôzne odborne zamerané inštitúcie. Podľa článku 17 vysoký komisár koordinuje svoju činnosť s generálnym tajomníkom OSN, konzultuje s ním otázky spoločného záujmu.

Podľa článku 1 štatútu sa vysoký komisár konajúci z poverenia Valného zhromaždenia ujíma plnenia úloh poskytovania medzinárodnej ochrany pod záštitou Organizácie Spojených národov utečencom, ktorí spadajú do rámca tohto štatútu, a hľadania stálych postupov, ktoré riešia problematiku utečencov, pomáhajúc tak štátom a so súhlasom dotknutých štátov súkromným organizáciám v uláhlení dobrovoľnej repatriácie utečencov alebo ich začlenenie do nových národných spoločenstiev. V nadväznosti na čl. 2 má činnosť vysokého komisára úplne nepolitický charakter. Jeho činnosť je humanitárna a sociálna a v zásade sa týka skupín a kategórií utečencov.

Okrem úloh uvedených v čl. 1 štatútu plní vysoký komisár i ďalšie úlohy, ktorými ho poverí Valné zhromaždenie alebo Hospodárska a sociálna rada. Takým-

¹¹⁵ JÍLEK, D. a kol. *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. Praha: Leges, 2019, s. 63.

¹¹⁶ Bližšie pozri JÍLEK, D. a kol. *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. Praha: Leges, 2019, s. 64 – 81.

¹¹⁷ UN General Assembly resolution 319 (IV) “*Refugees and stateless persons*”, 3 December 1949, UN Doc. A/RES/319.

¹¹⁸ UN General Assembly resolution 428 (V) “*Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*”. UN Doc. A/RES/428(V), 14 December 1950.

to spôsobom sa mandát vysokého komisára postupne rozšíril na niekoľko kategórií osôb všeobecne označovaných ako „osoby v záujme vysokého komisára“. Patria k nim: žiadatelia o azyl a uznaní utečenci, osoby, ktoré utiekli z krajiny pôvodu z dôvodu ozbrojeného konfliktu alebo kvôli udalostiam závažne narušujúcim verejný poriadok, navrátilci, tzv. vnútorne presídlené osoby alebo bývalí utečenci, ktorí sa dobrovoľne vrátili do krajiny svojho pôvodu, osoby bez štátnej príslušnosti, vnútorne vysídlené (presídlené) osoby. Mandát vysokého komisára je teda dnes podstatne širší ako v čase vzniku tohto orgánu.¹¹⁹

V duchu čl. 6 ods. A Štatútu vysoký komisár vykonáva svoj mandát primárne vo vzťahu ku každej osobe, ktorá bola považovaná za utečenca podľa dohôd z 12. mája 1926 a 30. júna 1928, alebo podľa dohovorov z 28. októbra 1933 a 10. februára 1938 a podľa protokolu zo 14. septembra 1939 alebo tiež podľa ustanovení stanov Medzinárodnej organizácie pre utečencov a vo vzťahu ku každej osobe, ktorá sa v dôsledku udalostí, ktoré nastali pred 1. januárom 1951, nachádza mimo svojej vlasti a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z dôvodov rasových, náboženských alebo národnostných, alebo z dôvodov príslušnosti k určitým spoločenským vrstvám, alebo i zastávania určitých politických názorov a ktorá je neschopná prijať alebo vzhľadom k už uvedeným obavám odmieta ochranu svojej vlasti. To isté platí pre osobu bez štátnej príslušnosti nachádzajúcej sa mimo krajiny svojho doteraz zvyčajného pobytu následkom uvedených udalostí, ktorá sa vzhľadom na uvedené obavy tam nechce alebo nemôže vrátiť. Rozhodnutie o zamietnutí postavenia utečenca vykonané Medzinárodnou organizáciou pre utečencov počas činnosti tejto organizácie nezabraňuje udeleniu postavenia osobám, ktoré spĺňajú podmienky tohto článku.

Príslušnosť vysokého komisára pre utečencov zaniká vo vzťahu ku každej z uvedených osôb, ak táto osoba: a) sa dobrovoľne znovu uchýlila pod ochranu krajiny svojej štátnej príslušnosti; alebo b) potom, čo stratila štátnu príslušnosť, znovu ju dobrovoľne nadobudla; alebo c) nadobudla novú štátnu príslušnosť a nachádza sa pod ochranou krajiny svojej novej štátnej príslušnosti; alebo d) dobrovoľne sa znova usadila v krajine, ktorú opustila, alebo do ktorej sa nevrátila z obáv pred prenasledovaním; alebo e) v prípade, že okolnosti, pre ktoré bola uznaná utečencom, prestali v krajine jej štátnej príslušnosti existovať a nemôže ďalej odmietať ochranu svojej krajiny z iných ako osobných dôvodov, pričom dôvody čisto hospodárskeho charakteru nemôžu byť uznané; alebo f) je osobou bez štátnej príslušnosti a okolnosti, pre ktoré bola uznaná utečencom, prestali v krajine jej ob-

¹¹⁹ Bližšie pozri SKALKOVÁ, M. Úrad Vysokého komisára OSN pro uprchlíky. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No. 2, 2003, s. 45 – 46.

vyklého pobytu existovať, je schopná sa vrátiť do krajiny svojho bývalého pobytu a nemôže ďalej odmietať jej ochranu z iných ako osobných dôvodov.

Výkon mandátu vysokého komisára vo vzťahu k uvedeným osobám už z časového hľadiska nemá zásadný význam. Významnejšia je preto konštrukcia jeho mandátu podľa čl. 6 ods. B smerovaná do budúcnosti, a to o vzťahu ku každej osobe, ktorá sa nachádza mimo svojej vlasti, alebo pokiaľ je osobou bez občianstva, nachádza sa mimo krajiny svojho obvyklého pobytu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z dôvodov rasových, náboženských alebo národnostných, alebo z dôvodov príslušnosti k určitým spoločenským vrstvám, alebo i zastávania určitých politických názorov a ktorá je neschopná prijať alebo vzhľadom k uvedeným obavám odmieta ochranu svojej vlasti, alebo pokiaľ je osobou bez občianstva, sa nechce vrátiť do krajiny svojho obvyklého pobytu.

Podľa článku 7 vysoký komisár nevykonáva svoj mandát tak, ako je definovaný v čl. 6 vo vzťahu k osobám: a) ktoré sú občanmi viacerých štátov, s výnimkou prípadov, keď spĺňajú podmienky uvedené v čl. 6 voči všetkým štátom, ktorých sú občanmi; alebo b) ktorým priznali úrady štátu, v ktorom sa usídlili, takú mieru práv a povinností, ktorý príslúcha jeho občanom; alebo c) ktoré v súčasnosti užívajú ochrany alebo pomoci od orgánov alebo odborných organizácií pridružených k Organizácii Spojených národov; alebo d) o ktorých sa možno dôvodne domnievať, že sa dopustili trestných činov, na ktoré sa vzťahujú ustanovenia zmlúv o vydávaní, alebo zločinov podľa čl. VI Štatútu Medzinárodného vojnového súdu alebo podľa čl. 14 Všeobecnej deklarácie ľudských práv.

V nadväznosti na článok 8 vysoký komisár zaisťuje ochranu utečencov, ktorí spadajú do pôsobnosti Úradu vysokého komisára, takto: a) podporuje uzatváranie a ratifikáciu medzinárodných zmlúv o ochrane utečencov, dohliada na ich aplikáciu a navrhuje ich zmeny; b) za pomoci zvláštnych dohôd, ktoré uzatvára s vládami štátov, vykonáva všetky opatrenia zamerané na zlepšenie osudu utečencov a na zníženie počtu tých, ktorí potrebujú pomoc; c) napomáha úsiliu verejných inštitúcií a súkromných iniciatív v dobrovoľnom návrate utečencov alebo ich začlenenie do nových národných spoločenských; d) podporuje prijímanie utečencov na územie štátov, bez toho, aby boli vylúčené kategórie najviac trpiacich utečencov; e) usiluje, aby utečenci získali povolenie k prevodu svojho majetku, predovšetkým toho, ktorý potrebujú k svojmu usídleniu; f) získava od vlád informácie o počte utečencov na ich území a o zákonoch a nariadeniach, ktoré sa ich týkajú; g) udržiava spojenie s vládami a medzivládnyimi organizáciami; h) spôsobom, ktorý uzná za najvhodnejší, nadväzuje styk so súkromnými organizáciami zaoberajúcimi sa otázkami utečencov a i) uľahčuje koordináciu úsilia súkromných organizácií, ktoré pomáhajú utečencom. Vysoký komisár vykonáva podľa čl. 9 Štatútu ďalšie funkcie, ktoré mu uloží Valné zhromaždenie OSN,

predovšetkým v oblasti repatriácie a prisídlenia. Robí tak v rámci prostriedkov, ktorými disponuje.

Z logistického hľadiska podľa článku 10 vysoký komisár spravuje prostriedky, ktoré získava z verejných i súkromných zdrojov na účely pomoci utečencom, a rozdeľuje ich medzi súkromné, výnimočne medzi verejné, inštitúcie, ktoré považuje za najspôsobilejšie poskytovať túto pomoc. Vysoký komisár môže odmietnuť akúkoľvek pomoc, ktorú nepovažuje za vhodnú, prípadne, ktorú nemožno použiť. Vysoký komisár nemôže požadovať od vlád prostriedky, ani nastoliť takéto všeobecné žiadosti bez predbežného schválenia Valným zhromaždením OSN. Vysoký komisár uvedie vo svojej výročnej správe prehľad svojej činnosti v tejto oblasti. Podľa článku 18 generálny tajomník poskytuje vysokému komisárovi nevyhnutné prostriedky v rámci rozpočtových možností. V nadväznosti na článok 20 sú výdavky vysokého komisára súčasťou rozpočtu Organizácie Spojených národov. Ak nerozhodne Valné zhromaždenie OSN v budúcnosti inak, nebude žiadny výdavok, s výnimkou prevádzkových výdavkov nevyhnutných k prevádzke Úradu vysokého komisára, hradený z rozpočtu Organizácie Spojených národov. Všetky ďalšie výdavky budú hradené z prostriedkov dobrovoľných darov.

Z hľadiska kreácie je v nadväznosti na článok 13 vysoký komisár volený Valným zhromaždením OSN na návrh generálneho tajomníka OSN. Zmluvu, ktorú uzatvára vysoký komisár s generálnym tajomníkom OSN, schvaľuje Valné zhromaždenie OSN. Vysoký komisár bol volený na obdobie troch rokov, počnúc 1. januárom 1951. Neskôr sa jeho mandát predlžoval o 5 rokov. Až v roku 2003 rozhodlo Valné zhromaždenie OSN o tom, že Úrad vysokého komisára bude plniť úlohy v oblasti medzinárodnej ochrany do tej doby, kým sa vyriešia problémy utečencov vo svete.¹²⁰ V decembri 2003 teda Valné zhromaždenie OSN definitívne zrušilo povinnosť UNHCR pravidelne obnovovať svoj mandát.

Podľa článku 14 štatútu vysoký komisár vymenuje na rovnaké funkčné obdobie zástupcu vysokého komisára, ktorý je inej štátnej príslušnosti ako vysoký komisár. V nadväznosti na čl. 15 štatútu vysoký komisár v rámci možností rozpočtových prostriedkov, ktoré sú mu k dispozícii, vymenuje zamestnancov Úradu vysokého komisára, ktorí sú mu zodpovední vo výkone svojich funkcií. Títo zamestnanci sú vyberaní z osôb, ktoré sa venujú cieľom Úradu vysokého komisára. Ich pracovné pomery sa riadia predpismi o zamestnávaní prijatými Valným zhromaždením a pravidlami vydanými generálnym tajomníkom OSN pri plnení týchto predpisov. Tieto pravidlá môžu byť použité aj pre zamestnávanie dobrovoľných pracovníkov.

¹²⁰ SKALKOVÁ, M. Úrad Vysokého komisára OSN pro uprchlíky. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica, 2003, No. 2, s. 44.

V duchu znenia čl. 16 štatútu vysoký komisár prerokúva s vládami krajín, v ktorých sídlia utečenci, či je nevyhnutné menovať do týchto krajín vyslanca. Vo všetkých krajinách, ktoré uznajú túto nevyhnutnosť, môže byť menovaný vyslanec akreditovaný vládou tejto krajiny. S výhradami v predchádzajúcich ustanoveniach môže jedna osoba zastupovať vysokého komisára vo viacerých krajinách. Vysoký komisár má v súčasnosti svoje zastúpenie takmer vo všetkých členských štátoch OSN.

Počet zamestnancov UNHCR sa zvýšil z 34 v čase založenia organizácie, na 7 200 pracovníkov na národnej aj medzinárodnej úrovni, z ktorých väčšina pracuje priamo v teréne. Agentúra má svoje zastúpenie vo viac ako 120 krajinách sveta. Jej zamestnanci pracujú v 392 úradoch umiestnených zväčša v teréne. V súčasnosti je vo svete v záujme UNHCR viac ako 36,4 milióna osôb, z toho: 10,5 milióna utečencov, 14,7 milióna vnútorne presídlených osôb, 3,1 milióna navrátilcov, 3,5 milióna osôb bez štátnej príslušnosti, viac ako 837-tisíc žiadateľov o azyl a viac ako 1,3 milióna ostatných osôb v záujme UNHCR. Rozpočet UNHCR sa z pôvodných 300-tisíc USD vyšplhal až na 3,3 miliardy USD v roku 2011. V roku 2010 UNHCR oslávil 60. výročie svojho vzniku, uvedomujúc si pritom skutočnosť, že potreba poskytovania humanitárnej pomoci stále pretrváva.¹²¹

Významnú úlohu v rámci UNHCR hrá jeho orgán *Výkonný výbor UNHCR*. V súčasnosti má Výkonný výbor UNHCR 85 členov a jeho úlohou je posudzovanie a schvaľovanie jednotlivých programov a rozpočtu UNHCR, odporúčania v oblasti medzinárodnej ochrany utečencov a diskusia súvisiacich otázok medzi UNHCR a jeho medzivládny a mimovládny partnerskými organizáciami. Výkonný výbor UNHCR sa stretáva raz za rok, stretnutie sa zvyčajne koná v Ženeve v prvej polovici októbra a trvá jeden týždeň. Stretnutia sú verejné a okrem zástupcov členských štátov sa ho zúčastňuje množstvo pozorovateľov, či už sú to zástupcovia členských krajín OSN alebo zástupcovia iných agentúr OSN a aj medzivládne a mimovládne organizácie. Výkonný výbor UNHCR má tiež svoj Stály výbor, ktorý sa stretáva niekoľkokrát ročne, aby zabezpečil riadny chod aktivít aj medzi plenárnymi zasadnutiami.¹²²

UNHCR je riadené Valným zhromaždením OSN a Hospodárskou a sociálnou radou OSN (ECOSOC). Jeho dvojročný program a rozpočet schvaľuje Výkonný výbor UNHCR. Program a rozpočet predkladá vysoký komisár, v súčasnosti Filippo Grandi, ktorý je do funkcie volený Valným zhromaždením OSN.¹²³

¹²¹ Dostupné na: <https://www.unhcr.org/sk/historia-unhcr-2>

¹²² Dostupné na: <https://www.unhcr.org/sk/368-sko-nasvedenie-a-organizaciavykonny-vybor-html.htm>

¹²³ Stav k 25. 11. 2019. Dostupné na: <https://www.unhcr.org/sk/vedenie-a-organizacia-2>

3.3 Newyorská deklarácia pre utečencov a migrantov a súvisiace dokumenty

Newyorská deklarácia pre utečencov a migrantov (2016)¹²⁴ predstavuje jeden z najnovších príspevkov OSN k rozvoju medzinárodného utečeneckého práva. Ide o nezáväzný dokument. Tento dokument je mimoriadne rozsiahly, obsahuje celkovo 90 bodov a dve prílohy. Jeho podrobná analýza presahuje rámec tejto monografie. Preto sa obmedzíme len na základné charakteristiky tohto dokumentu a jeho príloh. Deklaráciu uvádza krátka preambula, kde je načrtnutý jej účel, ktorým je reakcia na veľké pohyby utečencov a migrantov, a kde je zdôraznené, že ide o dokument politického charakteru.

V nasledujúcej časti „*I. Úvod*“, ktorý zahŕňa prvých 20 bodov deklarácie, sú identifikované dôvody veľkých pohybov utečencov a migrantov, snaha pomôcť týmto osobám a odkazy na celý rad záväzných dohovorov, ale aj nezáväzných dokumentov, programov či iniciatív OSN, ktoré v minulosti pomáhali riešiť problémy týchto skupín obyvateľstva.

V osobitnej autonómnej časti deklarácie nazvanej „*Záväzky*“, ktorá zahŕňa bod 21 je uvedené, že v rámci deklarácie je zakotvený súbor záväzkov, ktoré sa vzťahujú na utečencov aj migrantov, ako aj samostatné súbory záväzkov pre utečencov a migrantov. V ďalšom texte bodu 21 sa uvádza, že tieto záväzky boli koncipované so zohľadnením rôznych národných skutočností, kapacít a úrovni rozvoja a pri rešpektovaní národných politík a priorít, pričom deklarácia a jej prílohy sa majú vykonávať spôsobom, ktorý je v súlade s právami a povinnosťami štátov podľa medzinárodného práva. V závere textu bodu 21 je uvedené, že „Príloha I“ k tejto deklarácii obsahuje záväzky smerujúce k vytvoreniu tzv. *Komplexného rámca reakcie utečencov* a načrtáva kroky smerom k dosiahnutiu globálnej dohody o utečencoch v roku 2018, zatiaľ čo „Príloha II“ uvádza kroky k dosiahnutiu globálnej dohody o bezpečnej, riadenej a legálnej migrácii v roku 2018.

Časť „*II. Záväzky, ktoré sa týkajú utečencov aj migrantov*“ zahŕňa body 22 až 40, ktoré zakotvujú celý rad záväzkov týkajúcich sa oboch skupín osôb. V bode 22 sa zdôrazňuje dôležitosť komplexného prístupu k daným otázkam, zaistenie ľudského, citlivého, humánneho, dôstojného, rodovo citlivého a rýchleho prijatia všetkých osôb prichádzajúcich do jednotlivých krajín, najmä tých, ktorí prichádzajú vo veľkých vlnách, či už ide o utečencov, alebo migrantov. Zdôrazňuje sa tu tiež záväzok zabezpečiť úplné dodržiavanie a ochranu ich ľudských práv a základných slobôd. Ustanovenia tohto bodu samy o sebe vyvolávajú určitú kontroverziu a podľa nášho názoru nekorešpondujú s platnými normami medzinárodného práva v danej oblasti. Utečenci a migranti podľa medzinárodného práva

¹²⁴ *New York Declaration for Refugees and Migrants* (2016). UN Doc. A/RES/71/1 (2016).

nemôžu byť prijímaní automaticky, ale pri splnení podmienok, ktoré ukladá medzinárodné právo. Utečenci by mali spĺňať podmienky stanovené Dohovorom o právnom postavení utečencov (1951) v znení Protokolu (1967) alebo môžu požadovať ochranu podľa ustanovení ľudskoprávných dohovorov. Migranti zasa musia spĺňať podmienky stanovené medzinárodným cudzineckým právom a cudzineckými právnymi úpravami jednotlivých štátov alebo môžu požadovať ochranu podľa ustanovení ľudskoprávných dohovorov. Tieto skutočnosti však rezonujú v bode 24, v rámci ktorého sa deklarácia hlási k plneniu noriem medzinárodného utečeneckého práva, medzinárodného práva ľudských práv, ako aj k rešpektovaniu práva štátov kontrolovať a spravovať svoje štátne hranice v kontexte neoprávnených vstupov cudzincov, najmä pokiaľ sa týka ich možných kriminálnych aktivít.

V bode 24 sa deklarácia hlási k záväzkom podľa medzinárodného práva, uznáva potrebu zohľadniť osobitné potreby všetkých ľudí v zraniteľných situáciách, ktorí cestujú v rámci veľkého pohybu utečencov a migrantov vrátane ohrozených žien, detí, najmä tých, ktoré sú bez sprievodu, alebo sú oddelené od ich rodín, príslušníkov etnických a náboženských menšín, obetí násillia, starších osôb, osôb so zdravotným postihnutím, osôb, ktoré sú na akomkoľvek základe diskriminované, domorodého obyvateľstva, obetí obchodovania s ľuďmi a obetí vykorisťovania a zneužívania v súvislosti s pašovaním migrantov. Ustanovenia bodov 25 až 40 zakotvujú celý rad ďalších záväzkov štátov.

Časť „*III. Záväzky pre migrantov*“ je rovnako veľmi obsiahla. Zahŕňa body 41 až 63. Nasledujúca časť „*IV. Záväzky pre utečencov*“ zahŕňa body 64 až 87. Posledná časť „*V. Následné opatrenia a preskúmanie našich záväzkov*“, vytvára určité kontrolné mechanizmy implementácie ustanovení deklarácie.

Príloha I k tejto deklarácii obsahuje záväzky smerujúce k vytvoreniu tzv. *Komplexného rámca reakcie utečencov* a načrtáva kroky smerom k dosiahnutiu globálnej dohody o utečencoch v roku 2018. Má celkovo 19 bodov, ktoré signalizujú, akým spôsobom sa má v tomto smere postupovať. Podľa druhého bodu prílohy Komplexný rámec pre utečencov mal byť vypracovaný a iniciovaný Úradom vysokého komisára OSN pre utečencov v úzkej koordinácii s príslušnými štátmi vrátane hostiteľských krajín a zapojením ďalších príslušných subjektov OSN pre každú situáciu zahŕňajúcu veľký pohyb utečencov. Komplexný rámec reakcie na utečencov mal zahŕňať prístup viacerých zainteresovaných strán vrátane vnútroštátnych a miestnych orgánov, medzinárodných organizácií, medzinárodných finančných inštitúcií, regionálnych organizácií, regionálnych mechanizmov koordinácie a partnerstva, partnerov občianskej spoločnosti vrátane náboženských organizácií a akademickej obce, súkromného sektora, médií a samotných utečencov. Detaily obsahu tohto rámca sú uvedené v ďalších ustanoveniach tejto prílohy.

Podľa bodu 19 prílohy mala byť na základe Komplexného rámca reakcie na utečencov skoncipovaná globálna dohoda o utečencoch v gescii vysokého komisára OSN pre utečencov a predložená Valnému zhromaždeniu OSN v roku 2018.

Príloha II uvádza kroky k dosiahnutiu globálnej dohody o bezpečnej, riadenej a legálnej migrácii v roku 2018. Obsahuje celkovo 15 bodov, ktoré konkretizujú, čo by malo byť jej obsahom. Táto dohoda mala byť prijatá na základe medzivládneho dialógu štátov za koordinácie osobitného zástupcu generálneho tajomníka OSN pre medzinárodnú migráciu a rozvoj predložená Valnému zhromaždeniu OSN v roku 2018.

Na základe ustanovení tejto deklarácie boli neskôr prijaté ďalšie dva nezáväzné dokumenty *Globálny rámec o utečencoch* (2018)¹²⁵ či *Globálny rámec o bezpečnej, riadenej a legálnej migrácii* (2018).¹²⁶ Oba dokumenty detailnejšie rozpracúvajú ustanovenia Newyorskej deklarácie. Sú mimoriadne obsiahle. Ich podrobná analýza aj z dôvodu ich nezáväzného charakteru presahuje rámec tejto monografie. Všetky tri dokumenty signalizujú postupné úzke prepájanie medzinárodného utečeneckého práva a medzinárodného migračného práva.

Posledný z troch menovaných dokumentov *Globálny rámec o bezpečnej, riadenej a legálnej migrácii* (2018) nenašiel v medzinárodnom spoločenstve úplnú podporu. Jeho obsah odmietli o. i. Spojené štáty americké, Maďarsko či Slovenská republika. Uvedené štáty sa snažia realizovať vlastnú migračnú politiku mimo ustanovení tohto dokumentu.

3.4 Ochrana práv utečencov v rámci práva Európskej únie

V európskom regionálnom kontexte majú veľký význam medzinárodné zmluvné a iné právne úpravy týkajúce sa ochrany práv utečencov, existujúce v rámci *Európskej únie* (EÚ). Právo Európskej únie (nazývané tiež európskym právom) bolo pôvodne regionálnou či subregionálnou súčasťou práva medzinárodných organizácií ako odvetvia medzinárodného verejného práva. Medzičasom sa transformovalo na osobitný systém práva nadnárodného charakteru, ktorý sa vyčlenil z rámca medzinárodného práva verejného. Teória práva Európskej únie túto transformáciu identifikuje najmä v nadväznosti na rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev (v súčasnosti Súdny dvor Európskej únie) vo veci *Costa vs. E. N. E. L.* (1964),¹²⁷ v ktorom tento súdny orgán charakterizuje v tom čase eu-

¹²⁵ *Global Compact on Refugees* (2018). UN Doc. A/RES/73/151 (2018).

¹²⁶ *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (2018). UN Doc. A/CONF.231/3 (2018).

¹²⁷ Case 6/64. Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano – Italy.

rópske komunitárne právo ako osobitný, špecifický právny systém odlišujúci sa od klasického medzinárodného práva verejného, keď konštatoval: „*Na rozdiel od bežných medzinárodných zmlúv si ZEHS vytvorila svoj vlastný právny poriadok, ktorý sa od platnosti tejto zmluvy stal integrálnou súčasťou právnych poriadkov členských štátov a je záväzný pre ich súdy.*“ Slovenská republika ako členská krajina EÚ musí normy práva EÚ rešpektovať, keďže sa stali súčasťou slovenského právneho poriadku prevažne na základe režimu priamej aplikovateľnosti a prednosti pred vnútroštátnym právnym poriadkom. Špecifikom úpravy problematiky ochrany práv utečencov v rámci práva Európskej únie je skutočnosť, že problematika ochrany práv utečencov je v rámci práva Európskej únie začlenená do rámca tzv. európskeho azylového systému.

Právna úprava *európskeho azylového systému* však v skutočnosti nevychádza z medzinárodnoprávneho inštitútu azylu, ale transformuje do rámca práva Európskej únie už uvedený *Dohovor o právnom postavení utečencov* (1951, Ženevský dohovor) v znení *Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov* (1967, Protokol). Ide teda o úpravu, ktorá predstavuje regionálny rozmer medzinárodného utečeneckého práva, aj keď používa pojem azyl. Pojem „*azyl*“ v zmysle noriem práva Európskej únie teda nie je možné stotožniť s pojmom „*azyl*“ tak, ako je používaný v rámci medzinárodnoprávneho inštitútu azylu. Tento prístup spôsobuje určité terminologické komplikácie, ale je potrebné ho akceptovať ako terminologickú zvláštnosť práva Európskej únie vzhľadom na fakt, že takto koncipovaný prístup bol prevzatý i do právnych poriadkov členských štátov Európskej únie. V konečnom dôsledku tento prístup nadväzuje na pravdepodobne sa vyvíjajúce *opinio iuris* pravidla, podľa ktorého osobe, ktorá má udelený status utečenca, by mal byť udelený azyl.

Proces rozvoja ochrany práv utečencov v rámci práva Európskej únie začali dve *Schengenské dohody* (1985 a 1990),¹²⁸ ktoré sa týkajú odstraňovanie kontrol na spoločných štátnych hraniciach, *Jednotný európsky akt* (1986)¹²⁹ a *Dohovor určujúci štát zodpovedný za preskúmanie žiadostí o azyl podaných v jednom*

¹²⁸ Dohoda medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, Spolkovej republiky Nemecko a Francúzskej republiky o postupnom odstraňovaní kontrol na ich spoločných hraniciach zo 14. júna 1985, Ú. v. EÚ L 239, 22. 9. 2000, s. 13, znenie v slovenskom jazyku uverejnené v mimoriadnom vydaní: kapitola 19, zväzok 2, s. 3 a Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 o postupnom odstraňovaní kontrol na spoločných hraniciach, podpísaný v Schengene 19. júna 1990, jeho záverečný akt a spoločné vyhlásenia (čl. 1; čl. 3 až 7 okrem čl. 5 ods. 1 písm. d); čl. 13; čl. 26 a 27; čl. 39; čl. 44 až 59; čl. 61 až 63; čl. 64 až 69; čl. 71 až 73; čl. 75 a 76; čl. 82; čl. 91; čl. 92 až 119; čl. 126 až 130; čl. 136 a spoločné vyhlásenia 1 a 3 záverečného aktu), Ú. v. EÚ L 239, 22. 9. 2000, s. 19, znenie v slovenskom jazyku uverejnené v mimoriadnom vydaní: kapitola 19, zväzok 2, s. 9.

¹²⁹ Single European Act, 17 February 1986, 1987 O. J. (L 169) 1. Slovenský text: dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/?sid=eu/info/dokumenty/jea>

z členských štátov Európskych spoločenstiev (1990),¹³⁰ ktorý je normou medzinárodného práva, ktorý vstúpil do platnosti v roku 1997. Všetky spomenuté medzinárodné zmluvy vychádzajú z princípu vzájomnej dôvery štátov v rovnocennosť „azylových konaní“ v jednotlivých štátoch. Pojem „azylové konanie“ v rámci práva Európskej únie je v skutočnosti potrebné chápať ako konanie o pridelení statusu utečenca podľa *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951) v znení *Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov* (1967). Každému členskému štátu bola teda ponechaná možnosť uskutočňovať toto konanie podľa svojho práva. V priebehu času sa uvedené štyri pôvodne medzinárodné zmluvy rôznym spôsobom stali súčasťou práva EÚ.

Zakladajúci dokument Európskeho spoločenstva *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva* (1957 – ZES) pôvodne neobsahovala ustanovenia ochrany práv utečencov či o azyle. Uvedené ustanovenia sa v nej prvýkrát objavili v dôsledku *Maastrichtskej zmluvy* alebo *Zmluvy o Európskej únii* (1992) pričom boli neskôr modifikované znením *Amsterdamskej zmluvy* (1997) a čiastočne *Niceskej zmluvy* (1999). Rámcová úprava problematiky utečeneckého práva Európskej únie bola historicky obsiahnutá najmä v čl. 63 až 68 Zmluvy o Európskej únii. V zmysle čl. 63 mala Rada Európskej únie do piatich rokov po nadobudnutí platnosti Amsterdamskej dohody uložený záväzok prijať opatrenia o azyle v súlade so Ženevským dohovorom (1951) a Protokolom (1967) o postavení utečencov a inými zmluvami v oblasti určenia štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, minimálne pravidlá o prijatí žiadateľov o azyl, minimálne pravidlá o uznaní cudzincov za utečencov, minimálne pravidlá v oblasti procesných pravidiel pri udeľovaní alebo odnímaní statusu utečenca, opatrenia o utečencoch a vysídlených osobách (odídencoch), opatrenia o prístahovaleckej politike, opatrenia na stanovenie práv a podmienok na legálny pobyt cudzincov v členských štátoch EÚ, pokiaľ majú legálny pobyt v jednom zo štátov EÚ.

Viacero z opatrení uvedených v čl. 63 bolo postupne prijatých v podobe noriem komunitárneho práva. Proces tvorby komunitárnej legislatívy podľa čl. 63 výrazne „naštartovalo“ osobitné zasadnutie Európskej rady v Tampere v dňoch 15. a 16. októbra 1999. Pre utečeneckú a azylovú problematiku v súčasnosti mali význam normy komunitárneho práva, ako sú *nariadenie rady č. 2000/2725/ES o vytvorení systému „Eurodac“ pre porovnávanie odtlačkov prstov k efektívnej aplikácii Dublinského dohovoru*, *nariadenie Rady č. 2002/407/ES ustanovujúce určité pravidlá na vykonávanie nariadenia Rady č. 2000/2725/ES*, *Rozhodnutie Rady č. 2001/40/ES o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích štátov*, *smernica Rady č. 2003/9/ES vytvárajúca minimálne štan-*

¹³⁰ Tento dohovor bol publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky v rámci oznámenia č. 694/2004 Z. z.

dy pre prijímanie osôb hľadajúcich azyl, smernica Rady č. 2003/86/ES o práve na zjednotenie rodiny, nariadenie Rady č. 2003/343/ES vytvárajúce kritériá a mechanizmy na určovanie členského štátu zodpovedného za preskúmanie žiadosti o azyl podanej v jednom z členských štátov občanom tretieho štátu (nariadenie Dublin II), ktorým sa do vtedajšieho európskeho komunitárneho práva implementoval Dublinský dohovor, nariadenie Komisie č. 2003/1560/ES, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na uplatňovanie nariadenia č. 2003/343/ES, smernica Rady č. 2004/83/ES o minimálnych štandardoch pre kvalifikáciu občanov tretích štátov alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo ako osoby, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu a obsahu poskytovanej ochrany a smernica Rady č. 2005/85/ES o minimálnych štandardoch pre konanie v členských krajinách o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca¹³¹ a rozhodnutie Rady č. 2004/904/ES o zriadení Európskeho fondu pre utečencov na obdobie 2005 – 2010.¹³² Uvedené sekundárne normy práva EÚ v danej oblasti boli neskôr zmenené tak, ako to vyplynie z nasledujúcej časti tejto kapitoly monografie.

V procese praktickej aplikácie uvedených noriem došlo k viacerým problémom, ktoré bolo potrebné riešiť pred Súdnyim dvorom Európskej únie (SDEÚ). Vo vzťahu k smernici Rady č. 2003/9/ES vytvárajúcej minimálne štandardy pre prijímanie osôb hľadajúcich azyl to bol, napr. prípad C-179/11 CIMADE¹³³ alebo prípad C-79/13 Saciri a iní.¹³⁴ Vo vzťahu k nariadeniu Rady č. 2003/343/ES vytvárajúcemu kritériá a mechanizmy na určovanie členského štátu zodpovedného za preskúmanie žiadosti o azyl podanej v jednom z členských štátov občanom tretieho štátu je možné registrovať veľmi vysoký počet judikátov. K najvýznamnejším patria napr. spojené prípady C-411/10 N. S a C-493/10 M.E a iní.¹³⁵ Z ostatných prípadov týkajúcich sa danej smernice je možné spomenúť prípad C-19/08

¹³¹ K historickej podobe európskeho azylového a utečeneckého práva právu pozri ZACHAROVÁ, E. Azylová politika Európskej únie. In: *Justičná revue*. 2005, č. 6 – 7, s. 896 – 903.

¹³² Ú. v. L 381, 28. 12. 2004, s. 52 – 62.

¹³³ Case C-179/11 CIMADE, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration (Conseil d'État (French) reference on Council Directive 2003/9/EC, 27 September 2012). ECLI:EU:C:2012:594.

¹³⁴ Case C-79/13 Saciri and others Arbeidshof te Brussel, Belgium, reference for a preliminary ruling on Articles 13 and 14 of the Reception Conditions Directive, 27 February 2014. ECLI:EU:C:2014:103.

¹³⁵ Joined Cases C-411/10 N. S and C-493/10 M.E and others, concerning Dublin Regulation, 2003/343/CE, Article 3(1) and (2), 21 December 2011. ECLI:EU:C:2011:865.

Petrosian a iní,¹³⁶ prípad C-4/11 Puid,¹³⁷ prípad C-528/11 Halaf¹³⁸ a mnohé ďalšie.¹³⁹ Vo vzťahu k *smernici Rady č. 2004/83/ES o minimálnych štandardoch pre kvalifikáciu občanov tretích štátov alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo ako osoby, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu a obsahu poskytovanej ochrany* to bol napr. prípad C-465/07 Elgafaji¹⁴⁰ a mnohé ďalšie.¹⁴¹ Vo vzťahu k *smernici Rady č. 2005/85/ES o minimálnych štandardoch pre konanie v členských krajinách o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca* je možné uviesť napr. prípad C-133/06 *Európsky parlament proti Rade Európskej únie*¹⁴² alebo prípad C-69/10 *Samba Diouf*¹⁴³ a iné.¹⁴⁴

Z hľadiska aplikácie medzinárodného utečeneckého práva v rámci Európskej únie bolo jednou z kľúčových noriem *nariadenie Rady č. 2003/343/ES vytvárajúcemu kritériá a mechanizmy na určovanie členského štátu zodpovedného za preskúmanie žiadosti o azyl podanej v jednom z členských štátov občanom tretieho štátu* (ďalej aj „nariadenie Dublin II“). Kľúčovými ustanovenia tohto nariadenia boli tie, ktoré sa týkali štátu zodpovedného za preskúmanie žiadosti o azyl, ktorá

¹³⁶ Case C-19/08 *Petrosian and others* (interpretation of Articles 20(1)(d) and 20(2) of the Dublin Regulation, 2003/343/CE, 29 January 2009). ECLI:EU:C:2009:41.

¹³⁷ Case C-4/11 Puid (German Hessischer Verwaltungsgerichtshof reference on Dublin Regulation, 2003/343/EC, Article 3(2), 4 November 2013). ECLI:EU:C:2013:740.

¹³⁸ Case C-528/11 Halaf (Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria) reference on the interpretation of Article 3(2) of Council Regulation 2003/343/EC, 30 May 2013). ECLI:EU:C:2013:342.

¹³⁹ ECRE/ELENA List of Relevant Asylum Judgments and Pending Preliminary References from the Court of Justice of the European Union. January 2018 [online]. European Council on Refugees and Exiles, European legal Network on Asylum, s. 5 – 21 [cit. 2019-11-18]. Dostupné na: <https://www.asylumlawdatabase.eu/cs/content/ecreelena-list-relevant-asylum-judgments-and-pending-preliminary-references-court-justice>

¹⁴⁰ Case C-465/07 Elgafaji (interpretation of Council Directive 2004/83/EC, Article 15(c) on qualification of refugees, 17 February 2009). ECLI:EU:C:2009:94.

¹⁴¹ ECRE/ELENA List of Relevant Asylum Judgments and Pending Preliminary References from the Court of Justice of the European Union. January 2018 [online]. European Council on Refugees and Exiles, European legal Network on Asylum, s. 22 – 42 [cit. 2019-11-18]. Dostupné na: <https://www.asylumlawdatabase.eu/cs/content/ecreelena-list-relevant-asylum-judgments-and-pending-preliminary-references-court-justice>

¹⁴² Case C-133/06 *European Parliament v Council of the European Union* (request for the annulment of Arts 29(1) and (2) and 36(3) of Council Directive 2005/85/EC, 6 May 2008). ECLI:EU:C:2008:257.

¹⁴³ Case C-69/10 *Samba Diouf* (interpretation of Article 39 of Directive 2005/85/EC, 28 July 2011.) ECLI:EU:C:2011:524.

¹⁴⁴ ECRE/ELENA List of Relevant Asylum Judgments and Pending Preliminary References from the Court of Justice of the European Union. January 2018 [online]. European Council on Refugees and Exiles, European legal Network on Asylum, s. 43 – 51 [cit. 2019-11-18]. Dostupné na: <https://www.asylumlawdatabase.eu/cs/content/ecreelena-list-relevant-asylum-judgments-and-pending-preliminary-references-court-justice>

je svojím obsahom považovaná podľa relevantného práva EÚ za žiadosť o status utečenca. Relevantnú právnu úpravu v tomto smere predstavovali ustanovenia čl. 3 až 14 uvedeného nariadenia.

Článok 3 a 4 (kapitola II) nariadenia zakotvovali *kritériá pre určenie členského štátu zodpovedného za preskúmanie žiadosti o azyl*. Podľa čl. 3 ods. 1 sa členské štáty EÚ zaväzovali posúdiť žiadosť každého príslušníka tretej krajiny, ktorý podá žiadosť na hranici alebo na ich území ktorémukolvek z nich. Žiadosť mal posúdiť jeden členský štát, a to ten, ktorý je podľa kritérií stanovených v kapitole II označený ako zodpovedný. V duchu čl. 3 ods. 2 bez ohľadu na ods. 1 mohol každý členský štát posúdiť žiadosť o azyl, ktorú mu podal štátny príslušník tretej krajiny, dokonca aj keď mu podľa kritérií stanovených v tomto nariadení neprislúchala zodpovednosť za takéto posúdenie. V takomto prípade sa tento členský štát stal zodpovedným členským štátom v zmysle tohto nariadenia a prevezme záväzky súvisiace s takouto zodpovednosťou. Keď to bolo potrebné, informoval predtým zodpovedný členský štát, členský štát, ktorý viedol konanie na určenie zodpovedného členského štátu alebo členský štát, ktorý bol dožiadaný, aby prevzal žiadateľa alebo ho vrátil. Podľa čl. 3 ods. 3 si každý členský štát podľa svojich vnútroštátnych právnych predpisov ponechával právo poslať žiadateľa o azyl do tretej krajiny v súlade s ustanoveniami Ženevského dohovoru.

V duchu čl. 4 ods. 1 *postup určovania členského štátu zodpovedného podľa tohto nariadenia sa začal čo najskôr po tom, ako bola členskému štátu prvýkrát podaná žiadosť o azyl*. V nadväznosti na čl. 4 ods. 2 sa žiadosť o azyl považoval za podanú, hneď ako bolo príslušným orgánom dotknutého členského štátu doručené tlačivo podané žiadateľom o azyl alebo správa, ktorú vypracovali orgány. Podľa čl. 3 ods. 3 na účely tohto nariadenia bolo postavenie maloletej osoby, ktorá sprevádzala žiadateľa o azyl a ktorá spĺňala pojem rodinného príslušníka vymedzený v čl. 2 bod i) neoddeliteľné od postavenia jeho rodiča alebo opatrovníka a zaoberal sa ním členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti tohto rodiča alebo opatrovníka, aj keď táto maloletá osoba nebola samostatným žiadateľom o azyl. Rovnaký postup sa vzťahoval na deti narodené po tom, ako žiadateľ o azyl pricestoval na územie členských štátov bez toho, aby bolo potrebné začať nové konanie o prevzatí. Podľa ustanovení čl. 3 ods. 4 pre prípad, ak žiadosť o azyl podal príslušným orgánom členského štátu žiadateľ, ktorý sa nachádzal na území iného členského štátu, o určení zodpovedného štátu rozhodol ten členský štát, na území ktorého sa žiadateľ nachádzal. Druhý zmienovaný členský štát bol bezodkladne informovaný členským štátom, ktorý obdržal žiadosť, a na účely tohto nariadenia sa potom považoval za členský štát, ktorému bola podaná žiadosť o azyl. Články 5 až 14 (kapitola III) nariadenia stanovovali hierarchiu kritérií stanovených v čl. 3 a 4 nariadenia.

Ako už bolo uvedené, vo vzťahu k tomuto nariadeniu je možné registrovať veľmi vysoký počet judikátov. Osobitnú zmienku zasluhujú, napr. už spomenuté spojené prípady *C-411/10 N. S* a *C-493/10 M.E a iní*. V rámci týchto spojených prípadov bol SDEÚ požiadaný poskytnúť výklad k otázke, či je povinnosť členského štátu dodržiavať základné práva EÚ (vrátane práv stanovených v čl. 1, čl. 4 a 18, v čl. 19 ods. 2 a v čl. 47 Charty) splnená, ak tento štát odsunie žiadateľa o azyl do členského štátu, ktorý je podľa tohto článku v spojení s kritériami stanovenými v kapitole III tohto nariadenia označený ako zodpovedný štát, bez ohľadu na situáciu v zodpovednom štáte.

V zásade išlo o posúdenie toho, či v prípade členských štátov EÚ je uplatniteľná nevyvrátiteľná domnienka, ktorá spočíva v tom, že zodpovedný štát bude dodržiavať základné práva žiadateľa podľa práva EÚ (vrátane minimálnych noriem stanovených smernicami 2003/9/ES, 2004/83/ES a 2005/85/ES), ako aj podľa *Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd* (1950) (ďalej aj „EDLP“) a *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1950) (ďalej aj „Ženevský dohovor“).

Systém na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podľa nariadenia Dublin II výslovne nezohľadňoval žiadne rozdiely v organizácii alebo riadení azylových systémov a azylových konaní v jednotlivých členských štátoch, resp. nariadenie neodkazovalo na určité očakávané zaobchádzanie so žiadateľom o azyl v členskom štáte, ktorý je primárne zodpovedný za jeho žiadosť o azyl. Neexistencia konkrétneho odkazu na zaobchádzanie so žiadateľom o azyl v členskom štáte, ktorý je primárne zodpovedný, zrejme vychádzala zo vzájomného vzťahu medzi nariadením Dublin II a smernicami 2003/9, 2004/83 a 2005/85 a vzájomného vzťahu medzi týmto nariadením a povinnosťami jednotlivých členských štátov podľa medzinárodného práva. Podľa týchto smerníc muselo zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl a posúdenie ich žiadostí o azyl v každom členskom štáte spĺňať podstatné minimálne štandardy a keďže všetky členské štáty pristúpili k EDLP a k Ženevskému dohovoru, z právneho hľadiska teda bolo zaručené, že zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl v každom členskom štáte spĺňa požiadavky Charty základných práv EÚ, Ženevského dohovoru a EDLP. Uvedené východiská však boli spochybnené situáciou v Grécku, ktoré pre svoju zemepisnú polohu čelilo takému počtu žiadateľov o azyl, ktorý prekračoval kapacity jeho azylového systému, a dôsledkom toho bolo v praxi spochybnené dodržiavanie minimálnych štandardov pri zaobchádzaní so žiadateľmi o azyl vyplývajúcich z práva EÚ a medzinárodných dohovorov. Následne aj zo zistení viacerých vnútroštátnych súdov členských štátov EÚ, ako aj Európskej komisie vyplynulo, že grécky azylový systém bol v dôsledku preťaženia pod značným tlakom, a preto už skutočne nebolo možné vždy zaručiť, že so žiadateľmi o azyl sa

bude zaobchádzať a ich žiadosti sa budú preskúmať v súlade so smernicami 2003/9, 2004/83 a 2005/85.¹⁴⁵

Za týchto podmienok nebolo možné vylúčiť, že so žiadateľmi o azyl, ktorí budú v súlade s pravidlami a mechanizmami podľa nariadenia Dublin II odovzdaní z iného členského štátu do Grécka, sa bude po ich odovzdaní zaobchádzať spôsobom, ktorý je nezlučiteľný s ustanoveniami Charty základných práv EÚ (ďalej aj „charta“) a tiež príslušnými ustanoveniami Ženevského dohovoru a EDLP. SDEÚ pri odpovedi na prejudiciálne otázky zdôraznil, že spoločný európsky azylový systém sa zakladá na úplnom a komplexnom uplatňovaní Ženevského dohovoru a záruke, že nik nebude vrátený tam, kde by bol opätovne vystavený prenasledovaniu. Relevantné právne akty EÚ podľa názoru SDEÚ vo vzťahu ku konaniam vo veciach azylu uvádzali, že rešpektujú základné práva a zásady priznané chartou. Konštatoval, že tento systém bol vytvorený v kontexte, ktorý umožňoval predpokladať, že všetky štáty, ktoré sa na ňom zúčastňujú, či už ide o členské štáty alebo tretie štáty, rešpektujú základné práva vrátane práv majúcich svoj základ v Ženevskom dohovore, ako aj v EDLP a že členské štáty si v tomto ohľade vzájomne dôverujú.¹⁴⁶

SDEÚ vzhľadom na uvedené východiská konštatoval, že hoci za týchto podmienok sa musí predpokladať, že zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl v každom členskom štáte je v súlade s požiadavkami charty, Ženevského dohovoru, ako aj s EDLP, zároveň však pripustil, že nemožno vylúčiť, že fungovanie tohto systému sa bude v praxi stretať s veľkými ťažkosťami v konkrétnom členskom štáte, takže bude existovať vážne nebezpečenstvo, že sa so žiadateľmi o azyl v prípade odovzdania do tohto členského štátu bude zaobchádzať spôsobom nezlučiteľným s ich základnými právami.

SDEÚ preto dospel k záveru, že uplatnenie nariadenia Dublin II na základe nevyvrátiteľnej domnienky, že v členskom štáte, ktorý má za normálnych okolností právomoc posúdiť jeho žiadosť, budú dodržané základné práva žiadateľa o azyl, je nezlučiteľné s povinnosťou členských štátov vykladať a uplatňovať toto nariadenie spôsobom, ktorý je v súlade so základnými právami. SDEÚ zároveň

¹⁴⁵ MASÁROVÁ, L. Aktuálne otázky azylového práva vo svetle judikatúry Súdneho dvora Európskej únie. In: KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Aktuálne otázky azylového práva I. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie 6. november 2018, Bratislava, Slovenská republika, Právnická fakulta Trnavskej univerzity*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 101.

¹⁴⁶ MASÁROVÁ, L. Aktuálne otázky azylového práva vo svetle judikatúry Súdneho dvora Európskej únie. In: KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Aktuálne otázky azylového práva I. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie 6. november 2018, Bratislava, Slovenská republika, Právnická fakulta Trnavskej univerzity*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 101 – 102.

v predmetnom rozsudku dospel k záveru, že nemožnosť odovzdania žiadateľa do Grécka v prípade, že je identifikované ako zodpovedný členský štát na základe kritérií kapitoly III nariadenia Dublin II, ukladá členskému štátu, ktorý by mal uskutočniť toto odovzdanie, aby s výhradou možnosti vlastného preskúmania žiadosti upravenej v čl. 3 ods. 2 tohto nariadenia pokračoval v preskúmaní kritérií uvedenej kapitoly s cieľom overiť, či niektoré z nasledujúcich kritérií umožňuje identifikovať iný členský štát ako zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl, pričom v súlade s čl. 5 ods. 1 uvedeného nariadenia sa tieto kritériá uplatňujú v poradí, v ktorom sú uvedené v dotknutej kapitole.

V súlade s článkom 13 tohto nariadenia, až keď nie je možné určiť žiaden členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl na základe kritérií vymenovaných v kapitole III tohto nariadenia, je za jej posúdenie zodpovedný prvý členský štát, v ktorom bola žiadosť o azyl podaná. Zároveň je však potrebné, aby členský štát, v ktorom sa nachádza žiadateľ o azyl, dbal o to, aby nezhoršil situáciu porušenia základných práv tohto žiadateľa neprimerane dlhým konaním o určenie zodpovedného členského štátu. V prípade potreby mu prináleží, aby sám posúdil túto žiadosť v súlade s možnosťami stanovenými v čl. 3 ods. 2 nariadenia Dublin II. V nadväznosti na uvedenú judikatúru SDEÚ uvedené právne závery sa premietli do formulácie pravidiel stanovených novým *nariadením Rady (ES) č. 604/2013 z 26. júna 2013 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov* nazývaným aj nariadenie Dublin III,¹⁴⁷ ktorému budeme venovať pozornosť v nasledujúcej časti tejto kapitoly monografie.

3.4.1 Súčasná podoba ochrany práv utečencov v rámci práva Európskej únie

Ako už bolo uvedené, ustanovenia zakladajúcich zmlúv, ale i sekundárne normy práva EÚ v danej oblasti boli neskôr zmenené. V znení *Lisabonskej zmluvy (2007)* tvorí základný rámec pre súčasnú úpravu ochrany práv utečencov v rámci Európskej únie čl. 78 *Zmluvy o fungovaní Európskej únie* (1957 – pôvodne *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva*). Tento článok je modifikáciou pôvodného čl. 63 *Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva* (1957 – ZES). Podľa odseku 1 tohto článku EÚ vyvíja spoločnú politiku týkajúcu sa azylu, doplnkovej ochra-

¹⁴⁷ Bližšie pozri MASÁROVÁ, L. Aktuálne otázky azylového práva vo svetle judikatúry Súdneho dvora Európskej únie. In: KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Aktuálne otázky azylového práva I. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie 6. november 2018, Bratislava, Slovenská republika, Právnická fakulta Trnavskej univerzity*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 102 – 104.

ny a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, primeraný status a zaistiť dodržiavanie zásady nevracania.

Táto politika musí byť v súlade so Ženevským dohovorom (1951) a Protokolom o postavení utečencov a inými medzinárodnými zmluvami (1967). Ustanovenie podobného znenia obsahuje i článok 18 *Charty základných práv Európskej únie* (2000).¹⁴⁸ V odseku 2 sú vypočítané normatívne opatrenia, ktoré Európsky parlament a Rada (EÚ) v tejto súvislosti prijíma, pričom znenie tohto odseku vychádza zo znenia pôvodného článku 63 ZES. Väčšina uvedených opatrení bola prijatá ešte do roku 2005,¹⁴⁹ avšak v roku 2013 bola prevažná väčšina z týchto noriem nahradená novými. Impulzom pre túto zmenu bol *Haagsky program* Európskej rady z roku 2004,¹⁵⁰ v ktorom boli stanovené ciele, ktoré sa majú realizovať v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v rokoch 2005 až 2010 a najmä následne prijatý *Štokholmský program* Európskej rady z roku 2010,¹⁵¹ v rámci ktorého Európska rada potvrdila svoj záväzok dosiahnuť cieľ, ktorým je v súlade s čl. 78 ZFEÚ vytvorenie spoločného priestoru ochrany a solidarity pre všetky osoby, ktorým sa udelila medzinárodná ochrana, najneskôr do roku 2012. Okrem toho zdôraznila, že dublinský systém zostáva základným kameňom budovania spoločného európskeho azylového systému, keďže sa na jeho základe jasne rozdeľuje zodpovednosť medzi členskými štátmi za posúdenie žiadostí o medzinárodnú ochranu.

Normy práva EÚ v oblasti ochrany práv utečencov boli v nadväznosti na oba programy pretvorené a v súčasnosti ho tvoria najmä *smernica Rady č. 2001/55/ES o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prilevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov*,¹⁵² *rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 573/2007/ES z 23. mája 2007,*

¹⁴⁸ Ú. V. EÚ C 326, 26. 10. 2012, s. 391. Znenie článku 18 *Charty základných práv Európskej únie* je: „Právo na azyl sa zaručuje dodržiavaním pravidiel Ženevského dohovoru z 28. júla 1951 a Protokolu z 31. januára 1967 týkajúcich sa postavenia utečencov a v súlade so Zmluvou o Európskej únii a so Zmluvou o fungovaní Európskej únie.“

¹⁴⁹ Prehľad týchto úprav bližšie pozri v diele JANKUV, J. Historický vývoj medzinárodnoprávneho inštitútu azylu v interakcii s medzinárodným utečeneckým právom a medzinárodným právom ľudských práv. In: FILO, M. (ed). *Právo na azyl a jeho aplikácia vo verejnej správe. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 30 – 31.

¹⁵⁰ European Council Presidency conclusions 14292/1/04 rev 1, Annex 1 to the Presidency Conclusions of the 4-5 November Brussels European Council, December 2004.

¹⁵¹ Štokholmský program – otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich, Úradný vestník C 115, 4. 5. 2010.

¹⁵² Úradný vestník ES L 212, 7. 8. 2001, s. 12 – 23.

ktorým sa zriaďuje Európsky fond pre utečencov na obdobie rokov 2008 až 2013 ako súčasť všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov a ktorým sa zrušuje rozhodnutie Rady 2004/904/ES,¹⁵³ smernica Rady č. 2011/95/EÚ o normách pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb, oprávnených na doplnkovú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany,¹⁵⁴ nariadenie Rady (ES) č. 603/2013 z 26. júna 2013, ktoré sa týka zriadenia systému Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie nariadenia č. 604/2013,¹⁵⁵ smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu,¹⁵⁶ nariadenie Rady (ES) č. 604/2013 z 26. júna 2013 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (nazývané aj nariadenie Dublin III),¹⁵⁷ smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany,¹⁵⁸ smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny¹⁵⁹ a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 439/2010 z 19. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky podporný úrad pre azyl.¹⁶⁰ Pre Európske azylové a utečenecké právo je relevantný aj Európsky pakt o prístahovalectve a azyly č. 13440/08 z 24. septembra 2008. Vo vzťahu k viacerým z uvedených noriem vyvinul judikatúru i Súdny dvor Európskej únie.¹⁶¹

Uvedené pravidlá Európskej únie v oblasti ochrany práv utečencov sa nazývajú azylovým právom Európskej únie, ktoré vytvára už spomínaný tzv. *Európsky azylový systém*. V skutočnosti však ide o regionálnu aplikáciu medzinárodného utečeneckého práva, pretože v rámci tohto odvetvia práva sa poskytuje najmä medzinárodná ochrana, ktorá vychádza z *Dohovoru o právnom postavení utečencov (1951)*. V dôsledku tohto prístupu je možné konštatovať, že osoby žiadajú-

¹⁵³ Úradný vestník EÚ L 144, 6. 6. 2007, s. 1 – 21.

¹⁵⁴ Úradný vestník EÚ L 337, 20. 12. 2011, s. 9 – 26.

¹⁵⁵ Úradný vestník EÚ L 180, 29. 6. 2013, s. 1 – 30.

¹⁵⁶ Úradný vestník EÚ L 180, 29. 6. 2013, s. 96 – 116.

¹⁵⁷ Úradný vestník EÚ L 180, 29. 6. 2013, s. 31 – 59.

¹⁵⁸ Úradný vestník EÚ L 180, 29. 6. 2013, s. 60 – 95.

¹⁵⁹ Úradný vestník EÚ L 251, 3. 10. 2003, s. 12 – 18.

¹⁶⁰ Úradný vestník EÚ L 132, 29. 5. 2010, s. 11 – 28.

¹⁶¹ Bližšie pozri ECRE/ELENA List of Relevant Asylum Judgments and Pending Preliminary References from the Court of Justice of the European Union. January 2018 [online]. European Council on Refugees and Exiles, European legal Network on Asylum. 73 s. [cit. 2019-11-18]. Dostupné na: <https://www.asylumlawdatabase.eu/cs/content/ecreelena-list-relevant-asylum-judgments-and-pending-preliminary-references-court-justice>

ce o túto ochranu, resp. žiadatelia o azyl v duchu noriem Európskeho azylového systému získavajú primárne status utečenca podľa uvedeného dohovoru. Uvedené normy sú veľmi komplexné, a preto treba venovať pozornosť len niektorým najvýznamnejším a kľúčovým ustanoveniam uvedených noriem a súvisiacej judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

Účelom *smernice Rady č. 2011/95/EÚ o normách pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb, oprávnených na doplnkovú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany* je v duchu jej názvu stanoviť normy pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva byť pod medzinárodnou ochranou, pre jednotné postavenie utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a pre obsah poskytovanej ochrany. Na účely tejto smernice pojem „*medzinárodná ochrana*“ znamená postavenie utečenca v zmysle Ženevského dohovoru a tiež tzv. doplnkovú ochranu.

Podľa článku 2 (d) „*utečenec*“ je štátny príslušník tretej krajiny, ktorý kvôli oprávnenej obave pred prenasledovaním z rasových, náboženských dôvodov, dôvodov štátnej príslušnosti, z dôvodu zastávania určitého politického názoru alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu tejto krajiny, alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu z dôvodov, ktoré sú uvedené predtým alebo ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť a na ktorú sa neuplatňuje čl. 12. Znenie tohto ustanovenia vychádza z príslušných ustanovení Ženevského dohovoru.

Podľa článku 2 (f) „*osoba oprávnená na doplnkovú ochranu*“ je štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá nie je oprávnená ako utečenec, ale vzhľadom ku ktorej boli preukázané podstatné dôvody domnievať sa, že dotknutá osoba by v prípade, keď by bola vrátená do svojej krajiny pôvodu alebo v prípade osoby bez štátneho občianstva do krajiny svojho doterajšieho pobytu, čelila reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia, ako je definované v čl. 15, a na ktorú sa neuplatňuje čl. 17 ods. 1 a 2 a ktorá nemôže prijať alebo v dôsledku takéhoto rizika odmieta ochranu tejto krajiny. Uvedená smernica potvrdzuje možnosť poskytovať medzinárodnú ochranu prenasledovaným osobám udelením statusu utečenca podľa Ženevského dohovoru avšak vytvára aj novú skupinu osôb, ktoré môžu dostať iný typ medzinárodnej ochrany – tzv. *doplnkovú ochranu*.

Smernica ďalej upravuje postavenie rodinných príslušníkov osôb, ktoré získali status utečenca či doplnkovú ochranu, postavenie maloletých osôb bez sprievodu, obsahuje pravidlá pre posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu, stanovuje pravidlá pre získanie statusu utečenca a jeho stratu v duchu Ženevského

dohovoru, zakotvuje pravidlá pre získanie doplnkovej ochrany a zakotvuje práva vyplývajúce z oboch druhov medzinárodnej ochrany vrátane zabezpečenia práv maloletých osôb bez sprievodu.

Podľa ďalšej spomínanej *smernice Rady č. 2001/55/ES o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prúlevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov*¹⁶² sa medzinárodná, tzv. *dočasná ochrana* poskytuje i ďalšej skupine osôb – tzv. vysídleným osobám. Vysídlené osoby v zmysle uvedených dokumentov môžu dočasne využívať podobnú ochranu ako utečenci. Vzťahuje sa na nich i zásada *non-refoulement*.¹⁶³ Podľa článku 2 (c) sú „*vysídlené osoby*“ štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré museli opustiť svoju krajinu alebo región, alebo boli evakuované, najmä v reakcii na výzvu medzinárodných organizácií, nemôžu sa vrátiť do bezpečných a stabilných podmienok kvôli situácii pretrvávajúcej v tejto krajine, ktoré môžu spadať do rámca pôsobnosti čl. 1 ods. A Ženevského dohovoru alebo iných medzinárodných alebo vnútroštátnych právnych nástrojov poskytujúcich medzinárodnú ochranu. Sú to najmä osoby, ktoré ušli z oblastí ozbrojeného konfliktu alebo endemického násillia a osoby vo vážnom ohrození systematického alebo všeobecného porušovania ich ľudských práv, alebo ktoré sa stali obeťami takéhoto porušovania.

Ako už bolo uvedené, vo vzťahu k uvedenej smernici existuje i judikatúra Súdneho dvora Európskej únie. Jednou z najnovších judikatúr v tejto oblasti je rozsudok v spojených prípadoch *C-443/14 and C-444/14, Kreis Warendorf vs. Ibrahim Alo a Amira Osso proti Region Hannover*,¹⁶⁴ ktorý sa týkal výkladu čl. 29 a 33 uvedenej smernice č. 2011/95/EÚ. Podľa uvedeného rozsudku čl. 33 zabezpečujúci jednotné postavenia utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a obsah poskytnutej ochrany sa musí vykladať v tom zmysle, že podmienka bydliska uložená príjemcovi postavenia doplnkovej ochrany predstavuje obmedzenie slobody pohybu zaručené týmto článkom, aj keď nebráni príjemcovi vo voľnom pohybe na území členského štátu, ktorý ochranu poskytol a v dočasnom pobyte na území daného štátu mimo miesta určeného podmienkou pobytu. Články 29 a 33 smernice 2011/95 sa musia vykladať v tom zmysle, že vylučujú uloženie podmienky bydliska príjemcovi postavenia doplnkovej ochrany, ktorý poberá určité osobitné dávky sociálneho zabezpečenia, na účely

¹⁶² Úradný vestník ES L 212, 7. 8. 2001, s. 12 – 23.

¹⁶³ KOWALSKI, M. The European Approach to the Concept of Temporary Protection of Displaced Persons. In: *Miscellanea Iuris Gentium*, No. 3 – 4/2000/2001, s. 81.

¹⁶⁴ Joint Cases C-443/14 and C-444/14, *Kreis Warendorf vs. Ibrahim Alo and Amira Osso vs. Region Hannover* on the interpretation of Articles 29 and 33 of Directive 2011/95/EU, 1 March 2016. ECLI:EU:C:2016:127.

dosiahnutia primeraného rozdelenia bremena vyplácania týchto dávok medzi rôzne inštitúcie príslušné v tomto ohľade, ak uplatniteľné vnútroštátne pravidlá nestanovujú uloženie takéhoto opatrenia utečencom, štátnym príslušníkom tretích krajín s legálnym pobytom v členskom štáte, pokiaľ sa týka dôvodov, ktoré nie sú humanitárne alebo politické, alebo založené na medzinárodnom práve, alebo štátnym príslušníkom tohto členského štátu, ktorí poberajú tieto dávky. Článok 33 smernice 2011/95 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby príjemcovi postavenia doplnkovej ochrany, ktorý poberá určité osobitné dávky sociálneho zabezpečenia, bola uložená podmienka bydliska ako podmienka vo veci samej s cieľom uľahčiť integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín v členskom štáte, ktorým túto ochranu poskytol – ak platné vnútroštátne predpisy nestanovujú, že by sa takéto opatrenie malo uložiť štátnym príslušníkom tretích krajín s legálnym pobytom v tomto členskom štáte z dôvodov, ktoré nie sú humanitárne alebo politické, alebo na základe medzinárodného práva a ktorí poberajú tieto dávky – ak sa príjemcovia postavenia doplnkovej ochrany nenachádzajú v situácii, ktorá je objektívne porovnateľná, pokiaľ ide o tento cieľ, so situáciou štátnych príslušníkov tretích krajín s legálnym pobytom v príslušnom členskom štáte z dôvodov, ktoré nie sú humanitárne alebo politické, alebo založené na medzinárodnom práve.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu nahradila smernicu č. 2003/9/ES. Stanovuje podľa svojho čl. 1 normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu v členských štátoch a stanovuje súvisiace práva pre rodinných príslušníkov žiadateľov, maloletých a maloletých bez sprievodu. Na účely tejto smernice podľa definícií v čl. 2 je „*žiadosť o medzinárodnú ochranu*“ žiadosť v zmysle čl. 2 písm. h) smernice 2011/95/EÚ. „*Žiadateľ*“ je štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti, ktorý podal žiadosť o medzinárodnú ochranu, v súvislosti s ktorou zatiaľ nebolo prijaté právoplatné rozhodnutie. „*Rodinní príslušníci*“ sú, ak rodina existovala už v krajine pôvodu, členovia rodiny žiadateľa, ktorí sa v súvislosti so žiadosťou o medzinárodnú ochranu zdržiavajú v tom istom členskom štáte, a to manžel žiadateľa alebo jeho partner, s ktorým žije v stálom zväzku a s ktorým nie je zosobášený, ak sa podľa práva alebo praxe dotknutého členského štátu hľadí podľa zákona týkajúceho sa štátnych príslušníkov tretích krajín na nezosobášené páry ako na manželské páry, maloleté deti párov uvedených v prvej zarážke alebo žiadateľa, pod podmienkou, že sú slobodné a bez ohľadu na to, či sa narodili v manželskom zväzku alebo mimo neho, alebo boli osvojené v zmysle vnútroštátneho práva, otec, matka alebo iná dospelá osoba zodpovedná za žiadateľa podľa práva alebo praxe príslušného členského štátu, ak je týmto žiadateľom maloletá nezosobášená osoba. „*Maloletá osoba*“ je osoba mladšia ako 18 rokov, ktorá je štátnym

príslušníkom tretej krajiny, alebo osobou bez štátnej príslušnosti. „*Maloletá osoba bez sprievodu*“ je maloletá osoba, ktorá prichádza na územie členských štátov bez sprievodu dospeljej osoby, ktorá je za ňu zodpovedná, či už podľa práva, alebo praxe príslušného členského štátu, pokiaľ sa skutočne nenachádza v opatere takejto osoby. Patrí sem aj maloletá osoba, ktorá je ponechaná bez sprievodu potom, ako vstúpila na územie členských štátov.

V článku 3 je stanovený rozsah pôsobnosti smernice s tým, že sa vzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín a osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré podali žiadosť o medzinárodnú ochranu na území členského štátu vrátane hraníc, teritoriálnych vôd alebo tranzitného priestoru, pokiaľ sú oprávnení zdržiavať sa na tomto území ako žiadatelia, ako aj na rodinných príslušníkov, ak sa na nich vzťahuje takáto žiadosť o medzinárodnú ochranu podľa vnútroštátneho práva. V odseku 2 smernice rezonuje skutočnosť, že sa *nevzťahuje* na prípady žiadostí o *diplomatický* alebo *územný azyl*, ktoré sú podané na zastupiteľstvách členských štátov. Terminologicky toto ustanovenie zreteľne indikuje skutočnosť, že európsky azylový systém nie je aplikáciou medzinárodnoprávneho inštitútu azylu, ale aplikáciou medzinárodného utečeneckého práva. Podľa odseku 3 sa smernica neuplatňuje, ak sa uplatňujú ustanovenia smernice Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov, t. j. v prípade ochrany tzv. vysídlených osôb.

V čl. 3 ods. 4 rezonuje skutočnosť, že členské štáty sa môžu rozhodnúť uplatňovať túto smernicu v súvislosti s postupmi rozhodovania o žiadostiach o iné formy ochrany, než sú tie, ktoré vyplývajú zo smernice 2011/95/EÚ. Podľa článku 4 smernice členské štáty môžu zaviesť alebo si ponechať priaznivejšie ustanovenia v oblasti podmienok prijímania žiadateľov a ďalších blízkych príbuzných žiadateľa, ktorí sa zdržiavajú v tom istom členskom štáte, ak sú od žiadateľa závislí, alebo z humanitárnych dôvodov, a to za predpokladu, že tieto ustanovenia sú v súlade s touto smernicou.

V ďalších ustanoveniach smernice sú obsiahnuté informácie o všeobecných podmienkach prijímania, počnúc povinnosťou štátov informovať vo veci konania o medzinárodnej ochrane a organizáciách, ktoré poskytujú pomoc žiadateľom, o vydávaní dokladov pre žiadateľov, o otázke pobytu a slobody pohybu žiadateľov, o možnostiach zaistenia žiadateľov, o právnych zárukách pre zaistených žiadateľov, o podmienkach zaistenia žiadateľov, o zaistení zraniteľných osôb a žiadateľov s osobitnými potrebami pri prijímaní, o problematike zlúčenia rodín žiadateľov, o lekárskech vyšetreniach žiadateľov, o školskej dochádzke a vzdelávaní maloletých osôb, o zamestnaní a odbornej príprave pre žiadateľov, o všeobecných pravidlách o materiálnych podmienkach prijímania a zdravotnej

starostlivosti, o spôsoboch poskytovania materiálnych podmienok prijímania, o zdravotnej starostlivosti, o obmedzení alebo odňatí materiálnych podmienok prijímania, o postavení zraniteľných osôb, o posúdení osobitných potrieb zraniteľných osôb pri prijímaní, o právach maloletých osôb a maloletých osôb bez sprievodu, o liečbe žiadateľov – obetí mučenia a násilia, o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam týkajúcim sa poskytnutia, odňatia alebo obmedzenia výhod podľa tejto smernice, ktoré individuálne ovplyvnia žiadateľov a o opatreniach na zlepšenie účinnosti systému prijímania vrátane identifikácie zodpovedných orgánov zo strany štátov, usmerňovania, monitorovania a kontrolného systému a opatrení na zabezpečenie toho, aby orgány a ďalšie organizácie vykonávajúce túto smernicu absolvovali potrebnú základnú odbornú prípravu s ohľadom na potreby žiadateľov tak mužského, ako aj ženského pohlavia.

Z hľadiska judikatúry týkajúcej sa uvedenej smernice je možné spomenúť prípad *C-601/15 J.N vs. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid PPU*.¹⁶⁵ Tento prípad bol iniciovaný na základe rozhodnutia Raad van State (Štátna rada, Holandsko) o začatí prejudiciálneho konania zo 17. novembra 2015, ktoré súvisí s konaním *J. N. proti Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*. V jeho rámci bol skúmaný súlad čl. 8 ods. 3 smernice č. 2013/33/EÚ, ktorý sa týka legálnych dôvodov zaistenia žiadateľa s viacerými článkami Charty základných práv Európskej únie (2000), a to s čl. 6, ktorý zakotvuje právo na slobodu a osobnú bezpečnosť, s čl. 52 ods. 1, ktorý zakotvuje pravidlo, že akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v charte musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd a s čl. 52 ods. 3, ktorý zakotvuje pravidlo, že v prípade, ak charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore. SDEÚ v tomto prípade nenašiel nesúlad daného článku s príslušnými článkami Charty základných práv Európskej únie.

Je teda zreteľné, že žiadateľa je možné zaistiť podľa čl. 8 ods. 3 danej smernice na účely zistenia alebo overenia jeho totožnosti alebo štátnej príslušnosti, na účely zistenia tých skutočností, na ktorých je založená jeho žiadosť o medzinárodnú ochranu, ktoré by bez zaistenia nebolo možné získať, najmä ak existuje riziko úteku žiadateľa, na účely rozhodovania v rámci konania o práve žiadateľa vstúpiť na územie, ak si to vyžaduje ochrana národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku v súlade s čl. 28 *nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu*

¹⁶⁵ Case C-601/15 J. N. v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid PPU – request for a preliminary ruling from the Raad van State (Netherlands). ECLI:EU:C:2016:84.

podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov.

Ak je žiadateľ zaistený a vzťahuje sa na neho konanie o návrate podľa *smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území* s cieľom pripraviť návrat a/alebo výkon vyhostenia a príslušný členský štát môže na základe objektívnych kritérií vrátane skutočnosti, že žiadateľ už mal prístup ku konaniu o azyle, doložiť, že existuje odôvodnené podozrenie, že žiadateľ žiada o medzinárodnú ochranu výlučne s cieľom oddialiť alebo zmariť vykonanie rozhodnutia o návrate. Dôvody zaistenia sa stanovujú vo vnútroštátnom práve.

Z hľadiska azylového systému Európskej únie je osobitne významné *nariadenie Rady (ES) č. 604/2013* (nariadenie Dublin III), ktoré nadväzuje na staršie už spomínané nariadenie Dublin II. V kapitole III nariadenia (čl. 8 až 15) sú stanovené relatívne zložité kritériá na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov. Primárnym východiskom pri aplikácii uvedených kritérií a určení členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti je podľa čl. 7 ods. 2 nariadenia *situácia existujúca vtedy, keď žiadateľ po prvýkrát podal svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu v členskom štáte*. Podľa čl. 7 ods. 1 sa kritériá na určenie zodpovedného členského štátu použijú v takom poradí, v akom sú stanovené v tejto kapitole. Keď nie je možné určiť žiaden zodpovedný členský štát na základe kritérií uvedených v tomto nariadení, je podľa čl. 3 ods. 2 nariadenia za posúdenie žiadosti zodpovedný *prvý členský štát, v ktorom bola žiadosť o medzinárodnú ochranu podaná*.

Prvé kritérium je uvedené v čl. 8 nariadenia a týka sa *maloletých osôb*. Podľa tohto článku platí pre prípad, ak je žiadateľom maloletá osoba bez sprievodu, zodpovedným členským štátom je ten, v ktorom sa oprávnené zdržiava rodinný príslušník alebo súrodenec maloletej osoby bez sprievodu, za predpokladu, že je to v najlepšom záujme maloletej osoby. Ak je žiadateľom zosobášená maloletá osoba, ktorej manžel sa nezdržiava oprávnené na území členských štátov, zodpovedným členským štátom je ten členský štát, v ktorom sa oprávnené zdržiava otec, matka alebo iná dospelá osoba, ktorá je za maloletú osobu zodpovedná podľa práva alebo praxe daného členského štátu, alebo súrodenec. Ak je žiadateľom maloletá osoba bez sprievodu, ktorá má príbuzného, ktorý sa oprávnené zdržiava v inom členskom štáte, a na základe individuálneho posúdenia sa zistilo, že sa o ňu tento príbuzný môže starať, tento členský štát zlúči maloletú osobu s jej príbuzným a jej zodpovedným členským štátom za predpokladu, že je to v najlepšom záujme maloletej osoby. Ak sa rodinní príslušníci, súrodenci alebo

príbuzní uvedení v ods. 1 alebo v ods. 2 zdržiavajú vo viac než jednom členskom štáte, o zodpovednom členskom štáte sa rozhodne na základe toho, čo je v najlepšom záujme maloletej osoby bez sprievodu. Ak neexistuje rodinný príslušník, súrodenec alebo príbuzný uvedený v ods. 1 a 2, zodpovedným členským štátom je ten, v ktorom maloletá osoba bez sprievodu podala svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu, za predpokladu, že je to v najlepšom záujme maloletej osoby.

Druhé kritérium je zakotvené v čl. 9 a týka sa *rodinných príslušníkov, ktorí požívajú medzinárodnú ochranu*. Podľa ustanovení tohto článku pre prípad, ak má žiadateľ rodinného príslušníka, bez ohľadu na to, či bola rodina predtým založená v krajine pôvodu, ktorému bolo povolené zdržiavať sa ako osobe požívajúcej medzinárodnú ochranu v niektorom členskom štáte, je tento členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu pod podmienkou, že dotknuté osoby vyjadrili svoje želanie písomne.

Tretie kritérium je obsiahnuté v čl. 10 a týka sa *rodinných príslušníkov, ktorí sú žiadateľmi o medzinárodnú ochranu*. Ak má žiadateľ v členskom štáte rodinného príslušníka, ktorého žiadosť o medzinárodnú ochranu v tomto členskom štáte ešte nebola predmetom prvého rozhodnutia vo veci samej, je tento členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu pod podmienkou, že dotknuté osoby vyjadrili svoje želanie písomne.

Ďalšie kritérium je stanovené v čl. 11 a týka sa *postupu v prípade rodiny*. Podľa článku 11 platí pre prípad, ak niekoľko rodinných príslušníkov a/alebo maloletí slobodní súrodenci podajú žiadosť o medzinárodnú ochranu súčasne v tom istom členskom štáte alebo v dátumoch, ktoré sú dostatočne k sebe blízko na to, aby sa procesy určenia zodpovedného členského štátu mohli uskutočňovať spoločne a ak by uplatnenie kritérií stanovených v tomto nariadení viedlo k ich oddeleniu, zodpovedný členský štát sa určí na základe týchto ustanovení:

- a) zodpovednosť za posúdenie žiadostí o medzinárodnú ochranu všetkých rodinných príslušníkov a/alebo maloletých slobodných súrodencov pripadne tomu členskému štátu, ktorý označia kritériá ako zodpovedný za prevzatie najväčšieho počtu z nich;
- b) ak sa toto neuplatní, zodpovednosť pripadne tomu členskému štátu, ktorý označia kritériá ako zodpovedný za posúdenie žiadosti najstaršieho z nich.

Nasledujúce kritérium je stanovené v čl. 12 a týka sa *žadateľov, ktorí sú držiteľmi platného povolenia na pobyt alebo platných víz*. Vo vzťahu k žiadateľom, ktorí sú držiteľmi platného povolenia na pobyt podľa čl. 12 ods. 1 platí, že za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu je zodpovedný ten členský štát, ktorý vydal toto povolenie. Ak je žiadateľ držiteľom platného víza podľa čl. 12 ods. 2, je za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu zodpovedný ten členský štát, ktorý vydal toto vízum, pokiaľ nebolo toto vízum vydané v mene iného členského

ho štátu na základe dohody o zastúpení podľa čl. 8 *nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva*. V takomto prípade je za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu zodpovedný zastúpený členský štát. Ustanovenia ods. 3 až 5 regulujú určenie rozhodného štátu v situácii, ak je žiadateľ držiteľom viac než jedného platného povolenia na pobyt alebo víza vydaného rôznymi členskými štátmi a v situácii, že povolenie na pobyt alebo vízum boli žiadateľovi vydané na základe falošnej alebo predstieranej totožnosti, alebo po predložení sfalšovaných, falošných alebo neplatných dokladov.

Ďalšie kritérium je stanovené v čl. 13 a týka sa situácie, ak *žiadateľ protiprávne prekročil hranicu*. V tejto súvislosti platí podľa čl. 13 ods. 1 pre prípad, ak žiadateľ protiprávne prekročil hranicu do členského štátu po súši, mori alebo letcky po príchode z tretej krajiny, za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu je zodpovedný členský štát, do ktorého takto vstúpil. Uvedená povinnosť skončí 12 mesiacov odo dňa, kedy sa uskutočnilo takéto protiprávne prekročenie hranice. V duchu čl. 13 ods. 2 platí, pre prípad, ak žiadateľ, ktorý vstúpil na územia členských štátov protiprávne, alebo okolnosti vstupu ktorého nie je možné zistiť, pred podaním žiadosti o medzinárodnú ochranu nepretržite žil po dobu najmenej piatich mesiacov v niektorom členskom štáte, za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu je zodpovedný tento členský štát. Ak žiadateľ žil počas obdobia najmenej piatich mesiacov v niekoľkých členských štátoch, za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu je zodpovedný ten členský štát, na území ktorého žil naposledy.

V článku 14 je stanovené ďalšie kritérium, ktoré sa týka žiadosti o medzinárodnú ochranu zo strany osôb, ktoré do krajiny vstúpili po zrušení vízovej povinnosti vo vzťahu k nim. Podľa odseku 1 tohto článku platí pre prípad, ak štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti vstúpi na územie členského štátu, v ktorom sa vo vzťahu k nemu alebo k nej zrušila vízová povinnosť, tento členský štát je zodpovedný za posúdenie jeho/jej žiadosti o medzinárodnú ochranu. V duchu čl. 14 ods. 2 sa zásada ustanovená v ods. 1 neuplatní, ak štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti podá svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu v inom členskom štáte, v ktorom sa vo vzťahu k nemu alebo k nej takisto zrušila vízová povinnosť pre vstup na dané územie. V tomto prípade je tento iný členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Ostatné kritérium je zakotvené v čl. 15 *nariadenia* a týka sa *žiadateľov o medzinárodnú ochranu v medzinárodnom tranzitnom priestore letiska*. V tejto súvislosti platí pre prípad, ak štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti podala žiadosť o medzinárodnú ochranu v medzinárodnom tranzitnom priestore letiska členského štátu, je tento členský štát zodpovedný za posúdenie žiadosti.

Pokiaľ sa týka judikatúry vo vzťahu k danej smernici, je možné uviesť viacero príkladov. Ide napr. o prípad *C-155/15 George Karim proti Migrationsverket*,¹⁶⁶ prípad *Case C-36/17 Ahmed*,¹⁶⁷ prípad *C-490/16 A. S.*¹⁶⁸ a mnohé ďalšie.¹⁶⁹ V uvedenej súvislosti budeme venovať detailnejšiu pozornosť prípadu *C-155/15 George Karim proti Migrationsverket*, ktorý sa týkal výkladu čl. 19 ods. 2 a čl. 27 ods. 1 nariadenia Dublin III. Daný prípad bol iniciovaný v rámci konania o predbežnej otázke Správnym odvolacím súdom so sídlom vo švédskom Štokholme, ktorý je odvolacím súdom vo veciach migrácie v súvislosti so sporom medzi pánom George Karimom, štátnym občanom Sýrie a orgánom Migrationsverket (Imigračný úrad, Švédsko) vo veci rozhodnutia tohto úradu o zamietnutí žiadosti o udelenie povolenia na pobyt, ktorú podal pán Karim a jeho odovzdání do Slovinska.

Pán Karim požiadal o medzinárodnú ochranu vo Švédsku 3. marca 2014. Keďže sa po nahliadnutí do systému „Eurodac“ zistilo, že dotknutá osoba už žiadala o túto ochranu v Slovinsku 14. mája 2013, švédsky imigračný úrad 20. marca 2014 požiadal slovinské orgány o prevzatie pána Karima na základe čl. 18 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 604/2013. Slovinské orgány tejto žiadosti o prevzatie vyhovelí 3. apríla 2014. Úrad následne tieto orgány informoval, že pán Karim tvrdí, že po podaní prvej žiadosti o azyl opustil územie členských štátov na viac než tri mesiace a že v jeho pase sa nachádza vstupné vízum do Libanonu s dátumom 20. júl 2013. Po výmene korešpondencie slovinské orgány 12. mája 2014 vzali späť svoj súhlas s požadovaným prevzatím. Dňa 13. mája 2014 švédsky imigračný úrad zamietol žiadosť pána Karima o udelenie povolenia na pobyt, ako aj jeho žiadosť o medzinárodnú ochranu, zastavil konanie týkajúce sa určenia jeho statusu a rozhodol o odovzdání dotknutej osoby do Slovinska. Pán Karim napadol rozhodnutie úradu na Förvaltningsrätten i Stockholm (Správny súd v Štokholme, Švédsko). Tento súd zamietol žalobu dotknutej osoby z dôvodu, že ak členský štát súhlasí s tým, že prevezme žiadateľa o azyl, tento žiadateľ

¹⁶⁶ Case C-155/15 *George Karim v Migrationsverket* (request for a preliminary ruling from the Kamarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (Sweden), Articles 19(2) and 27(1) of Dublin III Regulation, 7 June 2016). ECLI:EU:C:2016:410.

¹⁶⁷ C-36/17 *Ahmed* (request for a preliminary ruling from the German Administrative Court of Minden, lodged 25 January 2017, Order 5 April 2017). ECLI:EU:C:2017:273.

¹⁶⁸ C-490/16 *A. S.* (request for a preliminary ruling by the Supreme Court of the Republic Slovenia on the interpretation of Articles 27 and 13, lodged 13 September 2016, ruling of 26 July 2017). ECLI:EU:C:2017:585.

¹⁶⁹ Bližšie pozri ECRE/ELENA List of Relevant Asylum Judgments and Pending Preliminary References from the Court of Justice of the European Union. January 2018 [online]. European Council on Refugees and Exiles, European legal Network on Asylum, s. 5 – 21 [cit. 2019-11-18]. Dostupné na: <https://www.asylumlawdatabase.eu/cs/content/ecreelena-list-relevant-asylum-judgments-and-pending-preliminary-references-court-justice>

môže spochybniť svoje odovzdanie do tohto členského štátu len na základe existencie systémových zlyhaní. Pán Karim napadol i rozsudok tohto súdu, pričom na jednej strane tvrdil, že Slovinská republika nie je členský štát zodpovedný za jeho žiadosť o azyl, keďže opustil územie členských štátov na viac než tri mesiace po podaní prvej žiadosti o azyl, a na druhej strane, že by nemal byť odovzdaný z humanitárnych dôvodov a že azylové konanie v Slovinsku vykazuje systémové nedostatky. Za týchto podmienok Kammarrätten i Stockholm Migrationsöverdomstolen (Správny odvolací súd v Štokholme, rozhodujúci v oblasti imigrácie) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

1. Majú sa nové ustanovenia o účinných opravných prostriedkoch v nariadení č. 604/2013 (odôvodnenie 19 a čl. 27 ods. 1 a 5) vykladať v tom zmysle, že žiadateľ o azyl má mať možnosť napadnúť uplatnenie kritérií stanovených v kapitole III nariadenia č. 604/2013, na základe ktorých sa má odovzdať do iného členského štátu, ktorý súhlasil, že ho prijme? Alebo môže sa účinný opravný prostriedok obmedziť len na právo na preskúmanie, či existujú systémové zlyhanie v azylovom konaní a podmienkach prijatia v členskom štáte, do ktorého sa má žiadateľ odovzdať, ako Súdny dvor rozhodol v rozsudku z 10. decembra 2013, Abdullahi C-394/12?

2. V prípade, že Súdny dvor dospeje k záveru, že možno napadnúť uplatnenie kritérií stanovených v kapitole III nariadenia č. 604/2013, požaduje sa tiež odpoveď na nasledujúcu otázku: „Má sa čl. 19 ods. 2 nariadenia č. 604/2013 vykladať v tom zmysle, že uvedené nariadenie sa nesmie uplatniť, ak žiadateľ o azyl preukáže, že sa nachádzal mimo územia členských štátov počas obdobia najmenej troch mesiacov?“

Pre doplnenie zmyslu uvedených otázok je potrebné uviesť, že čl. 19 ods. 2 sa týka i čl. 18 ods. 1 nariadenia. Podľa čl. 18 ods. 1 je členský štát zodpovedný podľa tohto nariadenia povinný za podmienok stanovených v čl. 23, čl. 24, čl. 25 a 29 prijať späť žiadateľa, ktorého žiadosť je v procese posudzovania a ktorý podal žiadosť v inom členskom štáte, alebo ktorý sa nachádza na území iného členského štátu bez povolenia na pobyt. Podľa čl. 29 ods. 2 nariadenia: „Povinnosti uvedené v čl. 18 ods. 1 zaniknú, ak môže zodpovedný členský štát preukázať pri dožiadaní, aby prevzal alebo prijal späť žiadateľa alebo inú osobu uvedenú v čl. 18 ods. 1 písm. c) alebo d), že dotknutá osoba opustila územie členských štátov najmenej na tri mesiace, s výnimkou prípadov, keď je dotknutá osoba držiteľom platného povolenia na pobyt vydaného zodpovedným členským štátom. Žiadosť podaná po dobe neprítomnosti uvedenej v prvom pododseku sa považuje za novú žiadosť, ktorá vedie k začatiu nového procesu určenia zodpovedného členského štátu.“ Rovnako je v tejto súvislosti potrebné uviesť ustanovenie čl. 27 ods. 1, ktoré znie: „*Žiadateľ... má právo na účinný opravný prostriedok vo forme odvolania*

proti rozhodnutiu o odovzdaní alebo vo forme vecného alebo právneho preskúmania tohto rozhodnutia, a to na súde.“

Súdny dvor Európskej únie rozhodol, že čl. 19 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov, sa má vykladať v tom zmysle, že toto ustanovenie, a najmä jeho druhý pododsek, je uplatniteľné na štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý podal prvú žiadosť o azyl v jednom členskom štáte, a potom doložil, že opustil územie členských štátov na viac než tri mesiace predtým, než podal novú žiadosť o azyl v inom členskom štáte. SDEÚ ďalej rozhodol, že čl. 27 ods. 1 nariadenia č. 604/2013 v spojení s odôvodnením 19 tohto nariadenia sa má vykladať v tom zmysle, že v takej situácii, akou je situácia v konaní vo veci samej, môže žiadateľ o azyl v rámci odvolania proti rozhodnutiu o jeho odovzdaní namietat porušenie pravidla stanoveného v čl. 19 ods. 2 v druhom pododseku tohto nariadenia.

Právom Európskej únie bola upravená i otázka readmisie, t. j. vracania osôb nelegálnych migrantov. Táto úprava je obsiahnutá v *smernici Európskeho parlamentu a Rady č. 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnenne zdržiavajú na ich území*.¹⁷⁰ Touto smernicou sa ustanovujú spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat neoprávnenne sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva EÚ a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv. I vo vzťahu k tejto smernici existuje judikatúra SDEÚ.

Ako príklad je možné uviesť prípad *C-357/09 Kadzoev*,¹⁷¹ ktorý sa týkal návrhu na začatie prejudiciálneho konania s ohľadom na výklad čl. 15 ods. 4 až 6 danej smernice podaný v rámci správneho konania začatého na podnet riaditeľa Direktsia „Migratsia“ pri Ministerstvo na vatreshnite raboti (Riaditeľstvo pre migráciu ministerstva vnútra) a smerujúceho k tomu, aby Administrativen sad Sofia-grad (Správny súd v Sofii) rozhodol *ex offico* o ďalšom trvaní zaistenia pána Kadzojeva (Chučbarova) v osobitnom zariadení uvedeného riaditeľstva pre dočasné umiestnenie cudzincov zriadenom v Busmanci (ďalej len „zariadenie pre dočasné umiestnenie“), nachádzajúcom sa v správnom obvode Sofie. Znenie čl. 15 ods. 4 až 6 smernice je takéto: Odsek 4 zakotvuje pravidlo, že zaistenie prestáva byť odôvodnené a dotknutá osoba sa bezodkladne prepustí, ak už

¹⁷⁰ Úradný vestník EÚ L 348, 24. 12. 2008, s. 98 – 107.

¹⁷¹ Case C-357/09 Kadzoev (interpretation of Articles 15(4)-(6) of Directive 2008/115/EC on detention pending removal, 30 November 2009). ECLI:EU:C:2009:741.

z právnych alebo iných dôvodov neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun, alebo už neplatia podmienky ustanovené v ods. 1. Odsek 5 ustanovuje, že zaistenie trvá, kým sú splnené podmienky ustanovené v ods. 1 a kým je to potrebné na zabezpečenie úspešného odsunu. Každý členský štát stanoví maximálnu lehotu zaistenia, ktorá nesmie presiahnuť šesť mesiacov. Odsek 6 ustanovuje, že členské štáty môžu lehotu zaistenia uvedenú v ods. 5 predĺžiť len na obmedzený čas, a to nie dlhšie ako ďalších dvanásť mesiacov v súlade s vnútroštátnym právom, v prípadoch, keď je napriek všetkým ich primeraným snahám pravdepodobné, že proces odsunu bude trvať dlhšie z dôvodu nedostatočnej spolupráce dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo z dôvodu omeškania pri získavaní nevyhnutných dokladov od tretích krajín.

SDEÚ (veľká komora) vo veci výkladu uvedených ustanovení rozhodol takto: Článok 15 ods. 5 a 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, sa má vykladať v tom zmysle, že maximálna doba zaistenia, ktorá je v ňom stanovená, musí zahŕňať obdobie zaistenia, ktoré uplynulo v rámci konania o odsune začatého predtým, než nadobudol účinnosť režim tejto smernice. Obdobie, počas ktorého je osoba umiestnená v zariadení pre dočasné umiestnenie na základe rozhodnutia prijatého podľa ustanovení vnútroštátnych predpisov a predpisov Spoločenstva, ktoré sa týkajú žiadateľov o azyl, nesmie byť považované za zaistenie na účely odsunu v zmysle čl. 15 smernice 2008/115. Článok 15 ods. 5 a 6 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že obdobie, počas ktorého bol výkon rozhodnutia o nútenom vrátení na hranicu pozastavený, pretože prebiehalo súdne konanie o žalobe, ktorú dotknutá osoba podala proti tomuto rozhodnutiu, je zohľadnené pri výpočte doby zaistenia na účely odsunu, pokiaľ sa dotknutá osoba počas tohto konania naďalej zdržiavala v zariadení pre dočasné umiestnenie. Článok 15 ods. 4 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že sa neuplatní, pokiaľ sa v dobe súdneho preskúmania zaistenia dotknutej osoby vyčerpali možnosti predĺženia dôb zaistenia stanovených v čl. 15 ods. 6 smernice 2008/115. Článok 15 ods. 4 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že len skutočný predpoklad, že môže dôjsť k úspešnému odsunu s ohľadom na lehoty stanovené v ods. 5 a 6 toho istého článku, zodpovedá odôvodnenému predpokladu na odsun a že tento neexistuje, pokiaľ sa zdá nepravdepodobným, že dotknutá osoba bude s prihliadnutím na uvedené lehoty prijatá v tretej krajine. Článok 15 ods. 4 a 6 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že neumožňuje, pokiaľ uplynula maximálna doba zaistenia, aby dotknutá osoba nebola bezodkladne prepustená z dôvodu, že nemá platné doklady, vykazuje agresívne správanie a nemá žiadne vlastné zdroje obživy, ani ubytovanie alebo prostriedky poskytnuté na tento účel členským štátom.

Readmisia sa v minulosti vykonávala i na základe dvojstranných dohôd medzi štátmi alebo na základe neformálnej spolupráce. Podobné readmisné dohody uzatvárali členské štáty EÚ i so susednými nečlenskými štátmi. Readmisné dohody uzatvárala a uzatvára i samotná Európska únia. Explicitné oprávnenie pre uzatváranie takýchto dohôd pre orgány EÚ je stanovené v čl. 79 ods. 3 *Zmluvy o fungovaní Európskej únie* (ZFEÚ). Súčasná readmisná prax štátov EÚ musí byť v súlade so smernicou č. 2008/115/ES.

Pre ochranu práv utečencov v rámci Európskej únie je tiež dôležitý *Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd* (1950). Je to dohovor, ktorý má v rámci práva EÚ osobitný status, aj keď k nemu EÚ doposiaľ nepristúpila. Normy práva EÚ na nich odkazujú, keďže nimi boli inšpirované a ich zmluvnými stranami sú všetky členské štáty EÚ.

Ako už bolo naznačené, normy Európskej únie v oblasti ochrany práv utečencov sú označované ako „azylové právo“, aj keď v skutočnosti nejde o aplikáciu medzinárodnoprávneho inštitútu azylu, ale o aplikáciu noriem medzinárodného utečeneckého práva. Zavedenie tohto terminologického prístupu je čiastočne čitateľné už v spomenutých Schengenských dohodách. Veľmi výrazne však tento proces „naštartoval“ spomenutý Dublinský dohovor (1990), ktorý za žiadosť o azyl pokladá žiadosť o poskytnutie ochrany v zmysle Ženevského dohovoru (1951).¹⁷² V duchu tohto prístupu je orientovaná väčšina pravidiel sekundárneho práva EÚ. Vo viacerých spomenutých platných normách sekundárneho práva EÚ sa však naďalej používa i pojem „utečenec“, o čom svedčí *smernica č. 2003/86/ES, smernica č. 2011/95/EÚ či smernica č. 2013/32/EÚ*. V konečnom dôsledku je teda možné konštatovať, že Európsky azylový systém síce má vo svojom názve azyl, ale v jeho rámci v skutočnosti nejde o udelenie územného azylu v duchu obvyčajovo normovaného medzinárodnoprávneho inštitútu azylu, ale o poskytnutie statusu utečenca v duchu Ženevského dohovoru. Tento prístup spôsobuje terminologické „zmiešavanie“ problematiky azylového a utečeneckého práva, ktoré nezodpovedá existujúcej medzinárodnoprávnej úprave existujúcej na univerzálnej úrovni. Mierne odlišná forma medzinárodnej ochrany podľa Európskeho azylového systému je poskytovaná i ďalším dvom skupinám osôb, a to osobám, ktoré požadujú doplnkovú ochranu a osobám, ktoré požadujú dočasnú ochranu.

¹⁷² K tejto problematike bližšie pozri diela ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlivosť v medzinárodnom právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 262 s.; JÍLEK, D. *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Masarykova univerzita, Spisy Právnické fakulty MU č. 320, 2007. 235 s.; JÍLEK, D., KLEČKOVÁ, R. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 214 s. a JÍLEK, D. *Společný evropský azylový systém: právní pojem „pronásledování“*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 275 s.

Na druhej strane, v relevantných smerniciach EÚ je zreteľné i odlišenie ochrany poskytovanej v rámci azylového systému EÚ od diplomatického a územného azylu tak, ako sú normované v medzinárodnom práve verejnom. Napr. čl. 3 ods. 2 smernice č. 2013/33/EÚ je uvedené, že táto smernica sa nevzťahuje na prípady žiadostí o diplomatický alebo územný azyl, ktoré sú podané na zastupiteľstvách členských štátov. Podobné ustanovenia sú i vo väčšine ostatných už uvedených smerníc EÚ.

Uvedené úpravy Európskej únie boli donedávna postačujúcimi. V roku 2015 sa však do priestoru Európy dostali masové utečenecké vlny zo štátov severnej Afriky a Blízkeho východu (najmä zo Sýrie, Iraku a Líbie). K 19. septembru 2015 sa v priestore štátov EÚ nachádzalo približne 160-tisíc nových utečencov. Najvyššie počty týchto nových utečencov prekročili hranice Grécka a Talianska a následne sa presúvali i do ďalších krajín EÚ. V reakcii na túto situáciu niektoré členské štáty EÚ prijali vlastné autonómne prístupy k aplikácii noriem azylového a utečeneckého práva EÚ v rámci možností, ktoré im umožňuje právo EÚ v danej oblasti. Vzhľadom na veľké problémy s evidenciou žiadateľov o azyl, ktorí prekračovali hranice vo veľkých skupinách, sa niektoré krajiny EÚ rozhodli obnoviť hraničné kontroly a prísnejšie strážiť svoje štátne hranice. Možnosť dočasne obnoviť hraničné kontroly je predpokladaná v duchu Schengenských dohôd v prípade, ak existujú okolnosti ohrozujúce verejný poriadok alebo bezpečnosť štátu.

Samotná Európska únia reagovala na uvedené utečenecké vlny prijatím *rozhodnutia Rady EÚ č. 2015/1601 z 22. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka*.¹⁷³ V duchu tohto rozhodnutia bolo rozhodnuté o relokácii utečencov v rámci členských krajín EÚ. Pre členské štáty boli o. i. určené presné počty (kvóty) utečencov, ktoré má ten-ktorý štát prijať z Talianska a Grécka. Vo vzťahu k Slovenskej republike ide o 190 utečencov z Talianska a 612 utečencov z Grécka. Predseda vlády Slovenskej republiky Róbert Fico v reakcii na tieto kvóty uviedol, že ich považuje za rozporné s právom EÚ. Vláda SR na svojom výjazdovom zasadnutí v Nitre 30. septembra 2015 rozhodla o podaní žaloby podľa čl. 263 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Na jej základe má každý členský štát právo napadnúť právny akt únie, o ktorom sa domnieva, že z hmotného alebo procesného hľadiska porušuje jej právo.

Na jej základe má každý členský štát právo napadnúť právny akt únie, o ktorom sa domnieva, že z hmotného alebo procesného hľadiska porušuje jej právo. Podobný postup zvažujú i iné členské štáty EÚ a medzičasom, 3. decembra 2015, podalo rovnakú žalobu i Maďarsko. V oboch veciach, ktoré je možné na-

¹⁷³ Úradný vestník EÚ L 248, 24. 9. 2015, s. 80 – 94.

zvať skráteno *Slovenská republika a Maďarská republika proti Rade Európskej únie* (2017) sa Slovenská republika a Maďarsko domáhali zrušenia rozhodnutia Rady (EÚ) 2015/1601 z 22. septembra 2015 o zavedení dočasných opatrení v oblasti medzinárodnej ochrany v prospech Talianska a Grécka.¹⁷⁴ Slovenská republika na podporu svojej žaloby vo veci C 643/15 uvádzala šesť žalobných dôvodov založených na porušení: po prvé čl. 68 ZFEÚ, čl. 13 ods. 2 ZEÚ, ako aj zásady inštitucionálnej rovnováhy, po druhé čl. 10 ods. 1 a 2 ZEÚ, čl. 13 ods. 2 ZEÚ, čl. 78 ods. 3 ZFEÚ, čl. 3 a 4 protokolu č. 1 o úlohe národných parlamentov v Európskej únii pripojeného k Zmluvám o EÚ a o FEÚ (ďalej len „protokol č. 1“) a čl. 6 a 7 protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality pripojeného k Zmluvám o EÚ a o FEÚ (ďalej len „protokol č. 2“), ako aj zásad právnej istoty, zastupiteľskej demokracie a inštitucionálnej rovnováhy, po tretie podstatných formálnych náležitostí upravujúcich legislatívny postup, ako aj čl. 10 ods. 1 a 2 ZEÚ, čl. 13 ods. 2 ZEÚ a zásad zastupiteľskej demokracie, inštitucionálnej rovnováhy a riadnej správy vecí verejných (subsidiárne), po štvrté podstatných formálnych náležitostí, ako aj čl. 10 ods. 1 a 2 ZEÚ, čl. 13 ods. 2 ZEÚ a zásad zastupiteľskej demokracie, inštitucionálnej rovnováhy a riadnej správy vecí verejných (častočne subsidiárne), po piate podmienok uplatnenia čl. 78 ods. 3 ZFEÚ (subsidiárne) a po šieste zásady proporcionality. Maďarská republika uviedla celkovo 10 žalobných dôvodov, ktoré sa v mnohom kryli so žalobnými dôvodmi Slovenskej republiky.

SDEÚ rozhodol v oboch veciach spoločným rozsudkom,¹⁷⁵ a obe žaloby zamietol čím uznal legalitu rozhodnutia Rady (EÚ) 2015/1601 z 22. septembra 2015, prijatej na vykonanie *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951) v znení *Protokolu* (1957). Vlády Slovenskej republiky, Maďarskej republiky však naďalej odmietajú aplikovať toto rozhodnutie s tým, že považujú za právomoc rozhodovať o migračnej politike za svoju vnútroštátnu záležitosť.

Rozhodnutie Rady EÚ č. 2015/1601 nijako nezmenšilo prúd utečencov a migrantov do Európy. Určité riešenie celej krízy prinieslo až prijatie dohody medzi EÚ a Tureckom v marci 2016. Európski lídri spolu s Tureckom vykonali rozhodné kroky, aby prelomili cyklus nekontrolovaného prílevu migrantov, ktorý vytvára neudržateľnú humanitárnu krízu. Zámerom bolo odstrániť motiváciu migrantov a žiadateľov o azyl, hľadať neregulárne trasy do EÚ, a to kombináciou opatrení čo najbližšie k miestu vstupu do EÚ – na gréckych ostrovoch – a úzkej spolupráce medzi EÚ a Tureckom. Cieľom je obnoviť zákonný a riadny systém prijímania. Znamená to začatie novej etapy vzťahov medzi EÚ a Tureckom, kto-

¹⁷⁴ Úradný vestník EÚ L 248, 2015, s. 80.

¹⁷⁵ Rozsudok SDEÚ zo 6. septembra 2017 v spojených veciach C-643/15 a C-647/15, ktorých predmetom sú žaloby o neplatnosť podľa čl. 263 ZFEÚ podané 2. a 3. decembra 2015.

rú stelesňuje *vyhlásenie EÚ a Turecka* z 18. marca 2016, ktoré vychádza zo spoločného akčného plánu EÚ a Turecka z 29. novembra 2015.¹⁷⁶

V súlade s vyhlásením EÚ a Turecka z 18. marca 2016 by mali byť všetci noví neregulárni migranti a žiadatelia o azyl prichádzajúci z Turecka na grécke ostrovy, ktorých žiadosti o azyl boli vyhlásené za neprípustné, vrátení do Turecka. Toto dočasné a výnimočné opatrenie slúži na ukončenie ľudského utrpenia tým, že sa jasne preukáže, že trasy, ktoré ponúkajú prevádzачi, nepredstavujú žiadnu výhodu. Uvedené opatrenia je potrebné starostlivo zvážiť, aby sa zabezpečil úplný súlad s právom EÚ a medzinárodným právom a aby bolo jasné, že záruky ochrany utečencov sa budú naďalej v plnej miere dodržiavať pri všetkých žiadostiach o azyl, ktoré spracúvajú grécke orgány, pričom sa zachováva právo na odvolanie. V zmysle vyhlásenia EÚ presídlil jedného sýrskeho občana z Turecka do EÚ za každého Sýrčana, ktorého vrátili do Turecka z gréckych ostrovov. V rámci existujúcich záväzkov majú prednosť migranti, ktorí predtým nevstúpili, ani sa nepokúsili vstúpiť na územie EÚ neregulárne. Úplná implementácia tejto schémy „jedného za jedného“ (1 : 1) má zásadný význam pre zlepšenie situácie v Turecku a na preukázanie toho, že EÚ je odhodlaná plniť svoje záväzky, pokiaľ ide o poskytovanie legálnych ciest obetiam sýrskej krízy.¹⁷⁷

Od vyhlásenia EÚ a Turecka došlo k výraznému zníženiu počtu osôb, ktoré odišli z Turecka do Grécka. V priebehu troch týždňov pred vyhlásením EÚ a Turecka k príchodom na grécke ostrovy prišlo na ostrovy neregulárne 26 878 osôb – počas troch týždňov po vyhlásení bolo neregulárnych príchodov 5 847. Pre prevádzачov je čoraz ťažšie presvedčiť migrantov, aby z Turecka prešli do Grécka.¹⁷⁸

V nadväznosti na uvedené vyhlásenie EÚ a Turecka Európska únia vynaložila mimoriadne úsilie na podporu gréckej vlády pri zvládaní krízy v oblasti logistiky, materiálu a odborných znalostí. Predseda Európskej komisie (ďalej Komisia) Juncker promptne vymenoval generálneho riaditeľa služby na podporu štrukturálnych reforiem za koordinátora EÚ a posilnil existujúci tím Komisie, ktorý je už na mieste v Grécku. *Koordinátor EÚ* zodpovedá za podporu, ktorú gréckym orgánom poskytuje Komisia, agentúry EÚ a členské štáty EÚ. Takisto koordinuje opatrenia členských štátov na vykonávanie programu presídľovania z Turecka. Podporu mu poskytuje *koordináčny tím* zodpovedný za celkovú strategickú orientáciu a vzťahy s hlavnými zainteresovanými stranami, ďalej *operačná skupi-*

¹⁷⁶ Bližšie pozri oznámenie Európskej komisie. Prvá správa o pokroku dosiahnutom vo vykonávaní vyhlásenia EÚ a Turecka. COM/2016/0231final.

¹⁷⁷ Oznámenie Európskej komisie. Prvá správa o pokroku dosiahnutom vo vykonávaní vyhlásenia EÚ a Turecka. COM/2016/0231final.

¹⁷⁸ Oznámenie Európskej komisie. Prvá správa o pokroku dosiahnutom vo vykonávaní vyhlásenia EÚ a Turecka. COM/2016/0231final.

na zodpovedná za analýzu všetkých relevantných údajov, plánovanie a rozmiestňovanie expertov z členských štátov, ako aj *tím zameraný na presídľovanie*.

Na vykonávanie vyhlásenia, pokiaľ ide o návrat a presídľovanie, dohliada *Riadiaci výbor*, ktorému predsedá Komisia a ktorý tvoria zástupcovia Grécka, už spomenutého Európskeho podporného úradu pre azyl (EASO), agentúry Frontex,¹⁷⁹ Europolu¹⁸⁰ a zástupcov Holandska (predsedníctvo Rady), Francúzska, Spojeného kráľovstva a Nemecka, Riadiaci výbor rieši problematické otázky.

Komisia v posledných týždňoch úzko spolupracovala s gréckymi a tureckými orgánmi, aby sa zabezpečili potrebné zlepšenia v podobe *praktických a logistických opatrení a ľudských zdrojov* s cieľom zaistiť bezproblémové vykonávanie návratov. Komisia pomáha gréckym orgánom poskytovaním odborných poznatkov a finančnej podpory z rozpočtu EÚ, koordináciou operácií pod vedením koordinátora EÚ a využitím podpory členských štátov a agentúr EÚ. Ako prvý krok grécke orgány do jedného týždňa presunuli na pevninu väčšinu migrantov, ktorí prišli na ostrovy pred 20. marcom 2016. S podporou Komisie a agentúry Frontex sa prijímacie centrá pre utečencov (hotspoty) prispôsobujú s cieľom uľahčiť rýchly návrat z ostrovov do Turecka a s cieľom začleniť úradníkov v oblasti návratu a azylových pracovníkov do infraštruktúry a pracovného poriadku hotspotov. S cieľom poskytnúť ďalšiu podporu gréckym orgánom Európsky podporný úrad pre azyl (EASO) a Frontex 19. marca 2016 vydali ďalšie dve výzvy

¹⁷⁹ Skratka FRONTEX predstavuje Agentúru pre správu operatívnej spolupráce pri vonkajších hraniciach. FRONTEX bola vytvorená nariadením Rady (ES) č. 2007/2004 z 26. októbra 2004 (Ú. v. EÚ L 349, 25. 11. 2004) s cieľom napomôcť k integrovaniu sa národných systémov hraničnej bezpečnosti. Integrácia by mala byť dostatočne hlboká na to, aby nový systém dokázal efektívne čeliť všetkým druhom hrozieb vyplývajúcim z veľkej spoločnej vonkajšej hranice. Sídлом agentúry je mesto Varšava v susednom Poľsku. Agentúra pre správu operatívnej spolupráce pri vonkajších hraniciach FRONTEX bola vytvorená nariadením Rady (ES) č. 2007/2004 z 26. októbra 2004 (Ú. v. EÚ L 349, 25. 11. 2004) s cieľom napomôcť k integrovaniu sa národných systémov hraničnej bezpečnosti. Integrácia by mala byť dostatočne hlboká na to, aby nový systém dokázal efektívne čeliť všetkým druhom hrozieb vyplývajúcim z veľkej spoločnej vonkajšej hranice. Sídлом agentúry je mesto Varšava v susednom Poľsku. Dostupné na: http://www.europskaunia.sk/agentura_spolocenstva_frontex

¹⁸⁰ Európsky policajný úrad (EUROPOL) bol pôvodne zriadený Dohovorom o zriadení Európskeho policajného úradu – EUROPOLU (1995), ktorý bol neskôr viackrát doplnený. Tento dohovor bol nahradený rozhodnutím Rady EÚ zo 6. apríla 2009 o zriadení Európskeho policajného úradu (EUROPOL). Jeho cieľom je poskytovať občanom vysokú úroveň vnútornej bezpečnosti v rámci oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Myšlienka vytvorenia Európskeho policajného úradu sa objavila na zasadnutí Európskej rady v Luxembursku (jún 1999). Cieľom bolo vytvoriť orgán, ktorý by poskytol štruktúru pre rozvoj užšej policajnej spolupráce medzi členskými krajinami v prevencii a boji proti vážnym formám cezhraničného organizovaného zločinu. Podmienky pre jeho vznik poskytla Maastrichtská zmluva. Dostupné na: <http://www.europskaunia.sk/europol>

pre expertov. Všetky členské štáty poskytli podrobné informácie vrátane údajov o svojich príspevkoch.

Na tomto základe úrad EASO postupne nasadzoval azylových pracovníkov na ostrovy – 32 pracovníkov bolo vyslaných začiatkom apríla a 60 azylových pracovníkov bolo rozmiestnených do 18. apríla 2016. Očakáva sa, že do polovice mája sa dosiahne kapacita na spracovanie okolo 200 prípadov za deň. Aby sa zabezpečil návrat všetkých migrantov, ktorí neregulárne prišli po 20. marci 2016, gréckej polícii sa poskytne ďalšia podpora prostredníctvom readmisných expertov z členských štátov EÚ, ktorých vysielala agentúra Frontex. Okrem toho bolo vyslaných spolu 25 tureckých styčných dôstojníkov do gréckych hotspotov a päť gréckych styčných dôstojníkov na miesta príchodu v Turecku s cieľom zabezpečiť účinnú komunikáciu v reálnom čase medzi readmisnými úradmi na oboch stranách a koordináciu podrobností týkajúcich sa operácií návratu. Rokuje sa aj o rýchlych operatívnych dohodách medzi Gréckom a Tureckom s cieľom lepšie zabezpečiť návrat migrantov vo väčšom rozsahu. Agentúra Frontex zabezpečila dostupnosť dopravných prostriedkov pre návraty na podporu procesu readmisie.¹⁸¹

Európska únia *podporuje celý proces i finančne*. Dohodlo sa, že z rozpočtu EÚ by sa mali financovať náklady na operácie návratu a na tieto účely sa plánuje počas šiestich mesiacov poskytnúť približne 280 mil. EUR. Agentúra Frontex má okrem toho k dispozícii 66,5 mil. EUR na financovanie operácií návratu v členských štátoch v roku 2016. Prebiehajú diskusie o poskytnutí dodatočných finančných prostriedkov agentúre Frontex a EASO, a to buď posilnením ich prevádzkového rozpočtu, alebo formou núdzovej pomoci z Fondu pre azyl, migráciu a integráciu (AMIF) a Fondu pre vnútornú bezpečnosť (ISF). Na požiadanie je k dispozícii aj mimoriadna núdzová pomoc.

Grécko už od roku 2015 dostalo v rámci núdzového financovania 181 mil. EUR nad rámec 509 mil. EUR, ktoré už boli pridelené Grécku v rámci jeho národného programu. Pre Grécko sú k dispozícii aj dodatočné finančné prostriedky vyčlenené pre prijímacie strediská, operácie návratu a ďalších zamestnancov. Je nevyhnutné zabezpečiť udržateľnú kapacitu gréckej azylovej služby. V tejto súvislosti prebiehajú diskusie o potrebnej finančnej podpore na posilnenie personálu gréckej azylovej služby, na nábor tlmočníkov, na operačnú podporu pre grécku políciu na vonkajších hraniciach a na potrebné úpravy na podporu výborov pre nevybavené žiadosti.¹⁸²

¹⁸¹ Oznámenie Európskej komisie. Prvá správa o pokroku dosiahnutom vo vykonávaní vyhlásenia EÚ a Turecka. COM/2016/0231final.

¹⁸² Oznámenie Európskej komisie. Prvá správa o pokroku dosiahnutom vo vykonávaní vyhlásenia EÚ a Turecka. COM/2016/0231final.

Je zrejmé, že nová dohoda medzi EÚ a Tureckom prináša výrazné zníženie migračných vln. Vyhlásenie EÚ a Turecka však prinieslo i právne problémy tak, ako rezonujú v rámci prípadu T-192/16 z praxe Súdneho dvora Európskej únie. Základom konania bola žaloba o neplatnosť podaná na základe čl. 263 ZFEÚ pánom NF, pakistanskej štátnej príslušnosti, ktorý utiekol z Islamskej republiky Pakistan. Dôvodom úteku bol strach z prenasledovania a vážneho bezprávia. Tvrdil, že bol objektom pokusu o vraždu, ktorá mu (ako jedinému synovi) mala zabrániť v dedení majetku jeho rodičov. Dňa 19. marca 2016 sa dostal loďou z Turecka do Grécka, kde 11. apríla 2016 podal žiadosť o azyl, pričom 18. apríla 2016 utiekol z detenčného zariadenia na ostrov Lesbos. Žalobca uviedol, že žiadosť o udelenie azylu v Grécku podal len kvôli nátlaku gréckych orgánov. Sám ju nemal v úmysle podať najmä z dôvodu dĺžky azylového konania a systematických nedostatkov vykonávania európskeho azylového systému administratívou štátu, ako aj súdnymi orgánmi Grécka. Jediným cieľom jeho žiadosti o udelenie azylu bolo vyhnúť sa návratu do Turecka, kde by mohol byť zadržaný alebo vrátený naspäť do Pakistanu. Žalobca sa svojou žalobou domáhal vyhlásenia neplatnosti údajnej dohody medzi EÚ a Tureckom (ďalej len „vyhlásenie“) v zmysle presvedčenia, že toto vyhlásenie je aktom pričitateľným Európskej rade predstavujúcim medzinárodnú dohodu uzavretú 18. marca 2016 medzi EÚ a Tureckou republikou. Žalobca uviedol niekoľko žalobných dôvodov. V prvom rade namietal, že predmetná dohoda je nezlučiteľná so základnými právami EÚ, Turecko nie je bezpečným tretím štátom, pri jeho návrate do Turecka mala byť uplatnená smernica o poskytovaní dočasnej ochrany, dohoda je v skutočnosti aktom s právnymi účinkami pre žalobcov a v dôsledku nesúladu s čl. 218 ZFEÚ a/alebo čl. 78 ods. 3 ZFEÚ je neplatná a v neposlednom rade bol porušený zákaz hromadného vyhostenia v zmysle čl. 19 Charty základných práv Európskej únie. Ako reakciu na žalobu Európska rada vzniesla 11. júla 2016 námietku neprípustnosti s odvolaním sa na čl. 130.¹⁸³

Dňa 3. novembra 2016 bola Európska rada, Rada Európskej únie a Komisia vyzvané súdom, aby mu poskytli informácie, či stretnutie 18. marca 2016 viedlo k prijatiu písomnej dohody, a ak áno, aby mu zaslali akékoľvek dokumenty spôsobilé určiť strany, ktoré by sa dohodli na doplnujúcich bodoch vyhlásenia. Európska rada vo svojom vyjadrení uviedla, že podľa jej najlepšieho vedomia medzi EÚ a Tureckou republikou nebola uzavretá žiadna dohoda alebo zmluva v zmysle čl. 218 ZFEÚ¹⁸⁴ alebo čl. 2 ods. 1 písm. a) *Viedenského dohovoru o zmluvnom*

¹⁸³ ELBERT, L. Vyhlásenie EÚ a Turecka: Dopad na súdnu ochranu jednotlivca. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*. 2018, roč. 6, č. 2, s. 45.

¹⁸⁴ Článok 218 ZFEÚ zakotvuje postup dojednávania a uzatvárania dohôd medzi Európskou úniou a tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami.

práve (1969)¹⁸⁵ a že vyhlásenie nemalo v úmysle vytvoriť právne záväzné účinky ani vytvoriť dohodu alebo zmluvu. Európska rada poskytla niekoľko dokumentov dokazujúcich, že šlo o stretnutie zástupcov štátov a vlád členských štátov Európskej únie s predstaviteľmi Tureckej republiky a nie stretnutie Európskej rady, na ktorom sa zúčastnila tretia krajina. Komisia v podobnom duchu dodala, že už z použitého jazyka vyhlásenia je jasné, že nešlo o právne záväznú dohodu, ale o politickú dohodu medzi členmi Európskej rady, zástupcami štátov alebo vlád členských štátov Európskej únie, prezidentom Európskej rady a prezidentom Komisie o budúcej spolupráci. Rada Európskej únie poskytla vysvetlenie, že nebola autorom vyhlásenia a nijako nebola zapojená do dialógu medzi zástupcami členských štátov EÚ a Turecka, alebo aktivít prezidenta Európskej rady smerujúcich k vyhláseniu. Rada EÚ nepripravila 18. marca 2016 summit a vyhlásila, že žiadna dohoda alebo zmluva nebola uzavretá medzi EÚ a Tureckom vo vzťahu k migračnej kríze. Všetky tieto tvrdenia žalobca následne napadol, najmä pokiaľ ide o tvrdenie, že na stretnutí 18. marca 2016 nebola uzavretá dohoda s Tureckom, ako aj tvrdenie, že výstup diskusií by mal byť označený ako politická dohoda, pričom poukázal na skutočnosť, že chýbajúci pojem „členské štáty“ v obsahu vyhlásenia nasvedčuje, že subjektom vyhlásenia nemohli byť členské štáty EÚ.¹⁸⁶

Podľa textu vyhlásenia stretnutie 18. marca 2016 bolo tretím stretnutím zástupcov členských štátov EÚ ako hláv štátov a nie ako členov Európskej rady. Tlačová správa už však nehovorí o lídroch EÚ (ako po prvom stretnutí), ale o členoch Európskej rady, a o EÚ a Turecku, ktorí sa dohodli na dodatočných bodoch vyhlásenia. Nesie však nadpis „medzinárodný summit“, čo v princípe znamená stretnutie hláv štátov alebo vlád členských štátov EÚ s predstaviteľmi tretích štátov. S ohľadom na skutočnosť, že verejnosti sú prístupné najmä informácie obsiahnuté v tlačových správach, zaujímavým je tvrdenie Európskej rady, že text tlačovej správy je len informatívny a prispôsobený chápaniu širokej verejnosti bez právnej sily a pri zverejňovaní dochádza k chybám. Aj z tohto dôvodu súd pristúpil k preskúmaniu oficiálnych dokumentov týkajúcich sa stretnutia konaného 18. marca 2016. Oficiálne dokumenty stretnutia poukazujú na dve oddelené udalosti, a to stretnutie Európskej rady a medzinárodný summit. Boli organizované paralelne z finančných, bezpečnostných dôvodov a účinnosti stretnutia, no odlišným spôsobom z právneho, formálneho a organizačného pohľadu, čo potvrdzuje odlišnú právnu povahu týchto udalostí. Vzhľadom na niekoľ-

¹⁸⁵ *Vienna Convention on the Law of Treaties* (1969). United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky je tento dohovor obsiahnutý vo vyhláske ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve.

¹⁸⁶ ELBERT, L. Vyhlásenie EÚ a Turecka: Dopad na súdnu ochranu jednotlivca. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2018, roč. 6, č. 2, s. 47.

ko predložených oficiálnych dokumentov súd skonštatoval, že spojenie „členovia Európskej rady“ a pojem „EÚ“ obsiahnuté vo vyhlásení publikovanom v tlačovej správe sa považujú za odkazy na „hlavy štátov alebo vlád Európskej únie“, ktoré sa stretli s tureckým zástupcom a dohodli opatrenia na obnovu verejného poriadku, najmä na území Grécka. Európska rada tak neprijala rozhodnutie uzavrieť dohodu s tureckou vládou v mene EÚ, a teda nezávisle od toho, či by šlo o politickú dohodu alebo opatrenie tvoriace právne účinky, nemôže byť považované za opatrenie prijaté Európskou radou. Súd doplnil, že hoci by počas stretnutia 18. marca 2016 došlo k uzavretiu medzinárodnej dohody, šlo by o dohodu uzavretú medzi hlavami štátov alebo vlád členských štátov EÚ a predsedom vlády Turecka. Súd tak dospel k názoru, že nemá právomoc posudzovať zákonnosť medzinárodnej dohody uzavretej členskými štátmi EÚ. Rozhodnutie Všeobecného súdu sa stalo predmetom odvolacieho konania pred Súdny dvorom.¹⁸⁷ Hoci bolo odvolanie podané 21. apríla 2017, konanie pred Súdny dvorom ešte prebieha. Je však možné konštatovať, že z rozhodnutia Všeobecného súdu vyplýva znepokojujúca skutočnosť, že jeden z málo dostupných zdrojov informácií pre občanov Európskej únie, tlačové správy, sú zverejňované bez úmyslu poskytnúť jasné a zrozumiteľné zhrnutie výsledkov činnosti Európskej únie, jej orgánov, a to aj vo vzťahu k tretím štátom. Predmetom daného rozhodnutia Všeobecného súdu je otázka možnosti napadnúť legalitu aktu podľa práva EÚ. Všeobecný súd uviedol, že v prípade vyhlásenia je prekážkou takejto možnosti skutočnosť, že jeho autorom nie je Európska rada, ale členské štáty EÚ.

Uvedené vyhlásenie teda dočasne pomohlo vyriešiť migračné vlny smerujúce do Grécka v roku 2015, avšak neprinieslo dostatok právnej istoty pre osoby, ktorých práva mohli byť v dôsledku tohto vyhlásenia porušené. Preto sa Európska únia už v roku 2016 podujala reformovať azylový systém Európskej únie návrhom nariadenia Dublin IV a ďalšími súvisiacimi zmenami legislatívy EÚ, ktorým bude venovaná nasledujúca časť príspevku. V roku 2018 sa migračná kríza, i keď v menšom rozsahu znova oživuje. Prúd migrantov zo subsaharskej Afriky sa začína presúvať smerom na Španielsko. Veľkému náporu utečencov, ale aj nelegálnych migrantov čelí španielska Andalúzia a jeho enklávy na severe Afriky obkolesené marockým územím – Ceuta a Mellila. O to viac rezonuje potreba reformy azylového systému Európskej únie, ktorá doposiaľ ešte nebola prijatá. V roku 2020 sa opätovne objavujú nové vlny utečencov smerujúce cez turecké hranice do Grécka.

¹⁸⁷ *C-208/17 NF vs. Európska rada*. Odvolanie podané 21. apríla 2017: *NF proti uzneseniu Všeobecného súdu* (prvá rozšírená komora) z 28. februára 2017 vo veci *T-192/16, NF/Európska rada (vec C-208/17 P)*.

3.4.2 Návrh nariadenia Dublin IV a súvisiace zmeny ochrany práv utečencov v rámci Európskej únie

Európska únia sa pokúša riešiť migračnú krízu návrhmi nových právnych noriem. Prvým je návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov nazývaný aj nariadenie Dublin IV.¹⁸⁸ Tento predstavuje prepracované znenie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej v jednom z členských štátov štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti (ďalej len „Dublin III“).

K hlavným cieľom modifikovaného Dublinu IV je zlepšiť schopnosť systému efektívne a účinne určiť jediný členský štát zodpovedný za preskúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Predovšetkým by sa mali odstrániť doložky o zrušení zodpovednosti a výrazne by sa skrátili lehoty na zasielanie žiadostí, prijímanie odpovedí a uskutočňovanie transferov medzi členskými štátmi. Ďalej sa má zabezpečiť spravodlivé rozdelenie zodpovednosti medzi členskými štátmi doplnením súčasného systému o mechanizmus prerozdelenia žiadateľov o azyl. Tento mechanizmus by sa automaticky aktivoval v prípadoch, keď by členské štáty museli riešiť neprímeraný počet žiadateľov o azyl. Nový mechanizmus modifikovaného nariadenia má odrádzať od zneužívania a zabraňovať sekundárnym pohybom žiadateľov v rámci EÚ, najmä tým, že žiadateľom sa majú zaviesť jasné povinnosti podať žiadosť v členskom štáte prvého vstupu s tým, že by mali zostať v členskom štáte, ktorý sa považuje za zodpovedného. To tiež vyžaduje primerané procedurálne a materiálne dôsledky v prípade nedodržania ich povinností.

Dublin IV je najnovším návrhom transformácie predchádzajúcich nariadení, reagujúci najmä na utečeneckú krízu z roku 2015. Návrh v širšej miere zohľadňuje príbuzenské vzťahy žiadateľov o azyl. Ak žiadateľ žil v niektorom členskom štáte alebo tu má rodinné väzby, žiada automaticky o azyl v danej krajine (čo môže urobiť v prvej členskej krajine, do ktorej oficiálne vstúpi). Cieľom je všeobecne zefektívniť komunikáciu medzi štátmi v azylových otázkach. Ďalším cieľom je väčšia systematizácia udeľovania azylu naprieč členskými štátmi. Dub-

¹⁸⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). Brussels 4. 5. 2016 COM(2016) 270 final 2016/0133 (COD).

lin IV tiež reaguje na neúmerne zaťaženie niektorých krajín v žiadostiach o azyl na úkor tých, ktoré toto bremeno nenesú. Tento aspekt zohľadňuje tzv. výpočet spravodlivej zodpovednosti, ktorý stanovuje podiel každého členského štátu v systéme premiestňovania, keď sú do výpočtu zahrnuté faktory HDP a počtu obyvateľov daného štátu.¹⁸⁹

V návrhu je teda prítomný princíp solidarity bohatších štátov s chudobnejšími. Súčasťou návrhu sú aj povinné bezpečnostné kontroly všetkých žiadateľov a vytvorenie príslušných vnútroštátnych a európskych databáz na ich základe. Žiadatelia, ktorí predstavujú bezpečnostné riziko, nemajú byť podľa Dublinu IV odovzdávané do ďalších krajín. Časť návrhu, ktorý budí najväčšie kontroverzie, je fungovanie tzv. *kolektívneho pridelovacieho mechanizmu*. Tento mechanizmus spočíva v tom, že žiadatelia, ktorí nemajú žiadne väzby na určitý členský štát, majú možnosť vybrať si medzi štyrmi štátmi, ktoré prijali najnižší počet žiadateľov vo vzťahu k ich spravodlivému podielu (nezávisle od toho, v akej krajine o azyl žiadajú). Tento princíp má za cieľ, aby žiadatelia o azyl v Európe boli motivovaní primárne hľadaním ochrany. Dôležitým motívom tejto časti návrhu je aj rovnomernejšie rozloženie zodpovednosti o utečencov v rámci Európskej únie a zároveň snaha pomáhať primárne ľuďom, ktorí hľadajú pomoc nezávisle od toho, v akom štáte Európskej únie nájdu ochranu.¹⁹⁰ Tento prístup je mimoriadne kritizovaný najmä krajinami V4, ktorí argumentujú tým, že ide len o modifikáciu tzv. povinných kvót, ktoré už skôr odmietli. Podľa nášho názoru EÚ nemôže nanucovať utečencov členským štátom bez ich súhlasu. Členské štáty podľa nášho názoru nepostúpili EÚ takúto právomoc. Táto časť návrhu nariadenia bude problematická a pravdepodobne si nezíska podporu krajín V4.¹⁹¹

Systém taktiež cieľi na to, nezaťažovať všeobecne najpreferovanejšie krajiny pre udeľovanie azylu, ale zároveň vďaka obmedzenému výberu poskytnúť žiadateľovi istú možnosť voľby – azyl len v jednej zo štyroch krajín alebo žiadna medzinárodná ochrana. Ďalšou podstatnou zmenou, ktorú chce Dublin IV určiť, je udržanie žiadateľov v členských štátoch, kde im bola umožnená medzinárodná ochrana. Má teda dôjsť k obmedzeniu migrácie v rámci Európskej únie. Dublin IV má generovať rýchle nariadenia, ktoré žiadatelia potom už prakticky ne-

¹⁸⁹ ČÍŽEK, O. *Komentár: Co skutečně znamená Dublin IV?* [online]. 15. február 2018. Dostupné na: <https://www.e15.cz/the-student-times/komentar-co-skutecne-znamena-dublin-iv-1343390>

¹⁹⁰ ČÍŽEK, O. *Komentár: Co skutečně znamená Dublin IV?* [online]. 15. február 2018. Dostupné na: <https://www.e15.cz/the-student-times/komentar-co-skutecne-znamena-dublin-iv-1343390>

¹⁹¹ Bližšie pozri napr. *Dublin IV staví jih proti východu Evropské unie. Říká, jak rozdělovat uprchlíky či slučovat rodiny*. Dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2500402-dublin-iv-stavi-jih-proti-vychodu-evropske-unie-rika-jak-rozdelovat-uprchliky-ci>

budú môcť zmeniť. Jedinou cestu k medzinárodnej ochrane v Európe pre nich bude znamenať príslušný členský štát.

V týchto bodoch však nebýva Dublin IV kritizovaný len politikmi, ktorí si voľne vykladajú tento návrh na účely svojej politickej agendy, ale aj napríklad *Radou európskych advokátskych komôr* (asociáciou CCBE). Tá vo svojom stanovisku tvrdí, že návrh nového nariadenia v spomínaných oblastiach ešte viac komplikuje súčasný systém. Argumentuje najmä tým, že Dublin IV do veľkej miery len kopíruje dočasný systém kvót, ktorý sa stal neúspešným. Zároveň tvrdí, že ešte viac zaťažuje súčasný azylový systém kvôli tomu, že znemožňuje presun osôb pod hrozbou sankcií, ktoré sa majú vymáhať vo vzťahu k príslušnému štátu.¹⁹² Tento názor považujeme za relevantný a systém prerozdeľovania migrantov za nevhodný a kontroverzný.

Dublinský systém bol za posledné desaťročie viackrát označovaný za „mŕtvy“. Ukázalo sa, že je od začiatku veľmi nefunkčný, keďže rozdelenie zodpovednosti nemalo zamýšľané účinky (nezabránil existencii „utečencov na obojznej dráhe“ a tzv. „azylovému nakupovaniu“). Napriek tomu tento systém stále funguje a bude pokračovať. Komentovaný návrh Komisie zverejnený 4. mája 2016 je skôr zmenou kontinuity než reformou potrebnou pre fungujúci a efektívnejší systém.¹⁹³ Z tohto pohľadu považujeme návrh nariadenia Dublin IV za kontroverzný.

Ďalším problémom návrhu nariadenia Dublin IV je otázka práv nesprevádzaných maloletých osôb. Stanovuje totiž, že štátom zodpovedným za posúdenie jeho žiadosti o azyl bude štát, kde táto osoba podala žiadosť o azyl prvýkrát. Zodpovedným však môže byť aj iný štát, ak sa preukáže, že posúdenie žiadosti štátom, kde bola podaná žiadosť o azyl prvýkrát, nie je v jeho najlepšom záujme. V takomto prípade môže byť premiestnený do iného štátu. Daná maloletá osoba bude takto zaťažená dôkazným bremenom s ohľadom na jeho najlepší záujem a navyše konanie o azyle sa daným premiestnením môže predĺžiť.¹⁹⁴ Tento prístup je aj v rozpore s rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie v prípade prejudiciálneho konania vo veci, skrátene nazývanej *MA* (2013).¹⁹⁵ Návrh na za-

¹⁹² ČÍŽEK, O. *Komentár: Co skutečně znamená Dublin IV?* [online]. 15. február 2018. Dostupné na: <https://www.e15.cz/the-student-times/komentar-co-skutecne-znamená-dublin-iv-1343390>

¹⁹³ HRUSCHKA, C. *Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission* [online]. 17. máj 2016. Dostupné na: <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/>

¹⁹⁴ VAN ZELM, L. *Dublin IV: Violating Unaccompanied Minor's Best Interests in the Allocation of Responsibility* [online]. Dostupné na: <https://leidenlawblog.nl/articles/dublin-iv-violating-unaccompanied-minors-best-interests>

¹⁹⁵ Case C-648/11, Request for a preliminary ruling under Article 267 TFEU from the Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) (United Kingdom), made by decision of

čatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu čl. 6 druhého odseku *nariadenia Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov*.¹⁹⁶ SDEÚ v tomto prípade rozhodol, že čl. 6 druhý odsek *nariadenia Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov* sa má vykladať v tom zmysle, že za takých okolností, akými sú okolnosti konania vo veci samej, keď maloletá osoba bez sprievodu, ktorá nemá žiadneho rodinného príslušníka oprávnené sa zdržiavať na území členského štátu, podala žiadosti o azyl vo viacerých členských štátoch, sa za „zodpovedný členský štát“ označuje členský štát, v ktorom sa tento maloletý nachádza po tom, ako v ňom podal žiadosť o azyl. Dané rozhodnutie teda nepripúšťa možnosť relokácie maloletého žiadateľa do iného štátu.

Ďalším návrhom meniacim európsky azylový systém je návrh *nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) o Európskom podpornom úrade pre azyl a o zrušení nariadenia (EÚ) č. 439/2010*.¹⁹⁷ Tento návrh má zrušiť už spomínané *nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 439/2010 z 19. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky podporný úrad pre azyl*.

Cieľom tohto návrhu je posilniť úlohu Európskeho podporného úradu pre azyl (European Asylum Support Office, angl. skr. EASO) a rozvinúť ho na agentúru, ktorá uľahčí vykonávanie a zlepši fungovanie Spoločného európskeho azylového systému (Common European Asylum System – angl. skratka CEAS). Od svojho prevzatia zodpovedností v roku 2011 EASO neustále podporoval členské štáty, aby uplatňovali súčasné pravidlá a zlepšili fungovanie existujúcich nástrojov. Získal skúsenosti a dôveryhodnosť vo vzťahu k svojej činnosti, pokiaľ ide o praktickú spoluprácu medzi členskými štátmi a podporu plnenia ich záväzkov vyplývajúcich z CEAS. Časom sa úlohy EASO postupne vyvíjali tak, aby sa uspokojili rastúce potreby členských štátov a CEAS ako celku. Členské štáty sa vo zvýšenej miere spoliehajú na operačnú a technickú podporu úradu. Úrad zvýšil

14 December 2011, received at the Court on 19 December 2011, in the proceedings *The Queen, on the application of: MA, BT, DA v Secretary of State for the Home Department, intervener The AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK)*, Judgement of the Court (Fourth Chamber) 6 June 2013.

¹⁹⁶ *Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national*. Ú. v. EÚ L 50, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 109.

¹⁹⁷ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010*. Brussels 4. 5. 2016 COM (2016) 271 final 2016/0131 (COD).

svoje znalosti a skúsenosti v oblasti azylu a je načase premeniť ju na odborné centrum, ktorý sa nebude musieť výrazne opierať o informácie a odborné znalosti poskytnuté členskými štátmi. Podľa názoru Komisie prezentovanom v návrhu je úrad jedným z nástrojov, ktoré možno použiť na účinné riešenie štrukturálnych nedostatkov v spoločnom európskom azylovom systéme, ktoré sa ešte viac zhoršili rozsiahlym a nekontrolovaným príchodom migrantov a žiadateľov o azyl do Európskej únie. Podľa názoru Komisie reformu CEAS nie je možné uskutočniť bez toho, aby úrad dostal mandát, ktorý zodpovedá požiadavkám, ktoré prinesie reforma. Je nevyhnutné vybaviť EASO prostriedkami potrebnými na pomoc členským štátom v krízových situáciách. Rovnako je podľa Komisie potrebné vytvoriť pre EASO pevný právny, operačný a praktický rámec, ktorý by bol schopný posilňovať a dopĺňať azylové a prijímacie systémy členských štátov. S cieľom zohľadniť tento vývoj, Komisia navrhuje premenovať EASO na *Agentúru Európskej únie pre azyl*. Takto posilnený mandát transformuje EASO na plnohodnotnú agentúru, ktorá je schopná poskytnúť potrebnú operačnú a technickú pomoc členským štátom, zvýšiť praktickú spoluprácu a výmenu informácií medzi členskými štátmi, podporiť udržateľné a spravodlivé rozdelenie žiadostí o medzinárodnú ochranu, monitorovanie a hodnotenie implementácie CEAS a kapacity azylových a prijímacích systémov v členských štátoch a umožnenie konvergence pri posudzovaní žiadostí o medzinárodnú ochranu v celej Európskej únii.

Tretím návrhom na zmenu európskeho azylového systému je návrh na doplnenie *nariadenia Rady (ES) č. 603/2013 z 26. júna 2013, ktoré sa týka zriadenia systému Eurodac na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie nariadenia č. 604/2013*.¹⁹⁸ Tento návrh mení a dopĺňa súčasné nariadenie (EÚ) č. 603/2013 o systéme EURODAC a rozširuje jeho rozsah na účely identifikácie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržávajú na území členských štátov, a tých, ktorí nelegálne vstúpili do Európskej únie na jej vonkajších hraniciach s cieľom, aby informácie o uvedených osobách pomohli členskému štátu znovu dokumentovať štátneho príslušníka tretej krajiny na účely návratu. V návrhu sa ďalej uvádza, že ulahčenie identifikácie štátnych príslušníkov alebo osôb bez štátnej príslušnosti prostredníctvom používania biometrických údajov by prispelo k zlepšeniu účinnosti politiky EÚ v oblasti návratu,

¹⁹⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency on the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States’ law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes. Brussels 4. 5. 2016 COM (2016) 272 final 2016/0132 (COD).

najmä pokiaľ ide o nelegálnych migrantov, ktorí používajú klamlivé prostriedky na zabránenie ich identifikácie a skomplikovania opätovnému zdokumentovaniu ich identity. Dostupnosť údajov a informácií o štátnych príslušníkoch tretích krajín bez akejkoľvek identifikácie alebo oprávneného dôvodu na to, aby sa v EÚ nachádzali a ktorých odtlačky prstov sa nachádzajú v inom členskom štáte, by urýchlila postupy na identifikáciu a opätovné zdokumentovanie identity zadržaných štátnych príslušníkov tretích krajín s nelegálnym pobytom a evidovanými odtlačkami prstov v inom členskom štáte. Tento prístup by mohol prispieť k zníženiu dĺžky potrebných postupov týkajúcich sa návratu a readmisie vrátane obdobia, počas ktorého môžu byť nelegálni migranti zadržaní v administratívnej väzbe a čakať na vyhostenie. Uvedené zmeny by mohli pomôcť bojovať proti podvodom s identitou. Umožnilo by to identifikovať krajinu tranzitu neregulárnych migrantov, a tým uľahčiť ich readmisiu v týchto krajinách. Okrem toho by informácie o pohybe neregulárnych migrantov v rámci EÚ umožnilo vnútroštátnym orgánom vykonať presnejšie individuálne posúdenie situácie nelegálnych migrantov napríklad o riziku, že budú môcť ujsť a zároveň podniknúť príslušné kroky k ich návratu či readmisiu.

Reformný návrh nariadenia s ohľadom na systém EURODAC reaguje aj na skutočnosť, že do Európy prišiel rekordný počet detí utečencov a migrantov. V minulosti EURODAC vždy zhromažďoval odtlačky prstov neploletých osôb od veku 14 rokov a starších, čo umožňuje identifikáciu maloletého bez sprievodu po podaní žiadosti o azyl v rámci EÚ. Vzhľadom na zjavné zvýšenie pašovania mladistvých mladších ako tento vek do EÚ a v rámci EÚ však daný návrh prezentuje zvýšenú potrebu zbierať biometrické údaje na účely EURODACu i u detí nižšieho veku, aby sa pomohlo pri identifikácii týchto osôb a aby sa zistilo, či tieto informácie môžu pomôcť obnoviť rodinné väzby alebo prepojenia s opatrovníkom v inom členskom štáte. Mnohé členské štáty zbierajú biometrické údaje od maloletých mladších ako 14 rokov na víza, pasy, biometrické povolenia na pobyt a všeobecnú kontrolu prísťahovalectva. Preto sa v návrhu prezentuje, aby sa vek neploletých osôb, ktorým sa budú odoberať odtlačky prstov do systému EURODAC znížil na šesť rokov. Tento vek je podľa výskumov takým vekom, keď sa zachytenie odtlačkov prstov detí dá dosiahnuť s uspokojivou úrovňou presnosti. Návrh nariadenia tiež uvádza, že bude potrebné uchovávať informácie o štátnych príslušníkoch tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov, a o zadržaných osobách, ktoré sa zdržiavajú nelegálne na vonkajšej hranici EÚ dlhšie, než je to, čo je v súčasnosti povolené. Podľa súčasného nariadenia je pre osoby zadržané na vonkajšej hranici povolené obdobie uchovávania ich údajov maximálne 18 mesiacov a pre osoby, ktoré sa nelegálne zdržiavajú v členskom štáte, sa nezachovávajú žiadne údaje. Je to preto, lebo súčasné nariadenie EURODAC sa netýka ukladania informácií o neregulárnych

migrantoch dlhšie, ako je potrebné na identifikáciu prvej krajiny vstupu podľa dublinského nariadenia, ak bola žiadosť o azyl podaná v druhom členskom štáte. Vzhľadom na rozšírenie rozsahu pôsobnosti systému EURODAC na širšie účely migrácie návrh uvádza, že je potrebné uchovávať tieto údaje na dlhšie obdobie, aby mohli byť sekundárne pohyby nelegálnych migrantov v rámci EÚ primerane monitorované, najmä ak nelegálny migrant vynakladá všetko úsilie na to, aby zostal nezaznamenaný. Návrh nariadenia uvádza lehotu piatich rokov ako dostatočnú na tieto účely, čím sa obdobie uchovávanía údajov zosúladi s ostatnými databázami EÚ v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí v rámci obdobia, počas ktorého môže byť udelený zákaz vstupu nelegálnym migrantom podľa *smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území*.¹⁹⁹ Tento návrh tiež umožňuje zdieľať informácie o totožnosti neregulárneho migranta s tretou krajinou, kde je potrebné zdieľať tieto informácie iba na účely návratu. Opätovné zdokumentovanie identity neregulárnych štátnych príslušníkov tretích krajín a readmisia do ich krajiny pôvodu zahŕňa výmenu informácií o tejto osobe s orgánmi tejto krajiny, keď je potrebné zabezpečiť im cestovný doklad. Tento návrh teda umožňuje, aby boli údaje zdieľané na tomto základe a v súlade s pravidlami na ochranu údajov.

3.5 Regionálne pravidlá medzinárodného utečeneckého práva v Amerike, Afrike a v Ázii

Z hľadiska *medzinárodného utečeneckého práva* v priestore Ameriky je dôležitá už skôr spomínaná *Cartagenská deklarácia* (1984), ktorá bola prijatá kolokviom významných latinskoamerických právnikov na podnet UNHCR. Táto deklarácia nadväzuje na *Dohovor o právnom postavení utečencov* (1951) a *Protokol* (1967). Tento dokument primárne odporúča podporovať v rámci krajín regiónu prijímanie vnútroštátnych zákonov a iných právnych predpisov uľahčujúcich uplatňovanie dohovoru a protokolu a podľa potreby zavádzanie vnútorných postupov a mechanizmov na ochranu utečencov, zabezpečiť, aby prijaté vnútroštátne právne predpisy a nariadenia odrážali zásady a kritériá dohovoru a protokolu, a tým podporovali nevyhnutný proces systematickej harmonizácie vnútroštátnych právnych predpisov o utečencoch a zabezpečiť ratifikáciu alebo prístupenie k dohovoru z roku 1951 a protokolu z roku 1967 štátmi, ktoré tieto kroky ešte neuro-

¹⁹⁹ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. OJ L 348, 24. 12. 2008, p. 98 – 107.

bili. Cartagenská deklarácia ďalej odporúča štátom v regióne zahrnúť do rámca definície pojmu utečenec aj vysídlené osoby, ktoré ušli z rodnej krajiny, pretože ich životy, bezpečnosť alebo sloboda boli ohrozené všeobecným násilím, cudzou agresiou, vnútornými konfliktmi, masívnym porušovaním ľudských práv alebo i inými okolnosťami, ktoré vážne narušili verejný poriadok. Prináša teda nové momenty v aplikácii medzinárodného utečeneckého práva odlišné od prístupov, aké sú používané napr. v rámci Európskej únie, ktorá vysídlené osoby považuje za osobitnú skupinu chránených osôb odlišnú od azyľantov a utečencov.

V regióne Afriky vznikol v rámci *Organizácie africkej jednoty*, ktorá sa medzičasom transformovala na *Africkú úniu*, *Dohovor o špecifických aspektoch utečeneckej problematiky v Afrike* (1969).²⁰⁰ Tento dohovor v čl. 1 ods. 1 preberá definíciu utečenca z *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951) a v čl. 1 ods. 2 rozširuje definíciu pojmu utečenec v podobnom duchu ako spomínaná Cartagenská deklarácia a v čl. 1 ods. 4 kopíruje dôvody zániku statusu utečenca v duchu *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951). V čl. 1 ods. 5 je uvedené, že ustanovenia tohto dohovoru sa nevzťahujú na žiadnu osobu, v súvislosti s ktorou krajina azyľu má vážne dôvody domnievať sa, že sa dopustila zločinu proti mieru, vojnového zločinu alebo zločinu proti ľudskosti tak, ako sú vymedzené v medzinárodných inštrumentoch týkajúcich sa takýchto zločinov, spáchala závažný nepolitický trestný čin mimo krajiny útočiska predtým, ako bola prijatá do tejto krajiny ako utečenec, je vinná za činy, ktoré sú v rozpore s účelmi a zásadami Organizácie africkej jednoty, je vinná za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie Spojených národov. V článku 2 tento dohovor, ako už bolo skôr naznačené, prepája problematiku utečeneckého práva s azyľovou tematikou a v čl. 2 ods. 2 konštatuje, že udelenie azyľu utečencom je mierový a humanitárny akt a nesmie byť ktorýmkoľvek členským štátom považovaný za nepriateľský akt.

V *arabskom subregióne* bola v roku 1992 z podnetu UNHCR a za podpory *Ligy arabských štátov* prijatá skupinou arabských expertov nezáväzná *Káhirska deklarácia o ochrane utečencov a presídlených osôb* v arabskom svete, ktorá osobitne zdôrazňuje potrebu dodržiavania medzinárodného azyľového a utečeneckého práva v arabskom svete najmä vo vzťahu k palestínskym utečencom.

²⁰⁰ *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* (1969). 1001 U. N. T. S. 45.

4 OCHRANA PRÁV AZYLANTOV A UTEČENCOV PROSTREDNÍCTVOM PRAVIDIEL MEDZINÁRODNÉHO PRÁVA ĽUDSKÝCH PRÁV

Azylanti a utečenci tak ako všetci ostatní jednotlivci môžu z titulu porušenia svojich ľudských práv využiť práva a kontrolné mechanizmy dodržiavania týchto práv zakotvené v *iných medzinárodných dohovoroch a dokumentoch týkajúcich sa ochrany ľudských práv a základných slobôd* v rámci OSN, Rady Európy, Európskej únie, Organizácie amerických štátov, Africkej únie či iných organizácií. Niektoré z uvedených ľudskoprávných dohovorov a dokumentov v rámci procesu svojho vzniku v niektorých prípadoch obsahujú výslovné zakotvenie práv týkajúcich sa azylantov či utečencov alebo takéto výslovné zakotvenie práv azylantov a utečencov neobsahujú, ale mnohé ich ustanovenia chránia viaceré z ich práv nepriamo.

4.1 Ochrana práv azylantov a utečencov podľa ľudskoprávných pravidiel Organizácie Spojených národov

Z ľudskoprávných dohovorov a dokumentov *Organizácie Spojených národov* je pre ochranu práv azylantov a utečencov primárne možné využiť mechanizmy ochrany ľudských práv vytvorených na základe *Charty Organizácie Spojených národov* (1945, ďalej „Charta OSN“). *Charta OSN* (1945)²⁰¹ vo viacerých ustanoveniach zdôrazňuje snahu pracovať pre všeobecnú úctu k ľudským právam a základným slobodám (čl. 1, čl. 55 až 56, čl. 68). V čl. 1 ods. 3 Charty OSN sa medzi ciele organizácie ráta i „*posilňovanie úcty k ľudským právam a základným slobodám bez rozdielov rasy, pohlavia jazyka alebo náboženstva*“. Na základe Charty OSN bolo zriadených viacero orgánov, ktoré sa jednak podieľajú na kodifikácii a pokrokovom rozvoji medzinárodného práva ľudských práv, ale majú i právomoci prešetrovať oznámenia o hrubom a systematickom porušovaní ľudských práv. Právomoci v tejto oblasti mala v minulosti najmä *Hospodárska a sociálna rada OSN* (jeden z hlavných orgánov OSN) a niektoré jej pomocné orgány ako napr. Komisia OSN pre ľudské práva. Od roku 2006 nahradila Komisiu OSN

²⁰¹ Charter of the United Nations (1945). 1 UNTS XVI. V Zbierke zákonov bola Charta OSN publikovaná v rámci vyhlášky č. 30/1947 Zb.

pre ľudské práva Rada OSN pre ľudské práva, ktorá má status pomocného orgánu Valného zhromaždenia OSN. Rada OSN pre ľudské práva prevzala právomoci komisie ako celok a urobila určité zmeny v ich úprave.²⁰² Upravila primárne *procedúru individuálnych sťažností* podľa vlastnej rezolúcie č. 5/1(2007) založenú na revidovanej procedúre podľa rezolúcie č. 1503/1970. Oznámenie môže podať jednotlivec, skupina osôb alebo mimovládna organizácia. Podmienky prijateľnosti sú uvedené v bode 87 rezolúcie 5/1 (2007). Oznámenie je prijateľné, ak nie je zjavne politicky motivované a jeho podstata je v súlade s Chartou OSN a Všeobecnou deklaráciou ľudských práv, ak poskytuje faktický popis namietaneho porušenia práva, ak jazyk oznámenia nepredstavuje zneužívanie práva, ak nie je založené výlučne na správach z masmédií, ak sa netýka prípadu hrubého porušovania ľudských práv, ktorý už bol riešený Radou alebo iným kvázi súdnym orgánom založeným ľudskoprávnou zmluvou OSN či regionálnymi zmluvami a ak boli vyčerpané vnútroštátne opravné prostriedky. Oznámenia skúmajú dva orgány Rady. V prvom stupni je to *pracovná skupina pre oznámenia*, ktorá sa zaoberá otázkou prijateľnosti vecí a zisťuje porušenie namietaneho práva. Na základe informácií zistených týmto orgánom iný orgán *Pracovná skupina pre situácie* pripravuje správy o daných prípadoch pre Radu, ktorá potom odporučí štátu príslušné opatrenia pre nápravu. Rada potvrdila existenciu viacerých *tematických mechanizmov, spravodajcov a orgánov pre ochranu ľudských práv* vytvorených Komisiou OSN pre ľudské práva.

Katalóg ľudských práv, ktorý má byť podľa Charty OSN monitorovaný, predstavovala primárne *Všeobecná deklarácia ľudských práv* (prijatá 10. decembra 1948, ďalej Všeobecná deklarácia).²⁰³ Všeobecná deklarácia zakotvila široký katalóg občianskych, politických, hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, z ktorých mnohé sú aplikovateľné i na ochranu práv azylantov a utečencov. Ako už bolo uvedené, zakotvuje i právo hľadať a požívať azyl v čl. 14. Všeobecná deklarácia ľudských práv je *právne nezáväzným dokumentom* ako každá iná deklarácia VZ OSN. Jej význam je však nesmierny v iných rovinách. Primárne je totiž Všeobecná deklarácia ľudských práv pokladaná za *záväznú výkladovú pravidlo ustanovení Charty OSN* v oblasti ľudských práv. Všeobecná deklarácia ľudských práv ďalej *ovplyvnila štáty medzinárodného spoločenstva* jednak *pri vytváraní medzinárodnej zmluvnej normotvorby v oblasti ľudských práv*, ako aj *pri formovaní vlastných vnútroštátnych právnych predpisov v danej oblasti*. Teoretici medzinárodného práva sa navyše domnievajú, že *mnohé z pravidiel obsiahnutých v dekla-*

²⁰² K súčasnej podobe činnosti Rady OSN pre ľudské práva bližšie pozri ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 18 – 21.

²⁰³ Universal Declaration on Human Rights (1948). UN Doc. A/RES/217/III A (1948).

rácii nadobudli postupne obyčajovú podobu.²⁰⁴ Vzhľadom na to, že dodržiavanie Všeobecnej deklarácie ľudských práv je monitorované Radou pre ľudské práva, motivácia štátov pri jej dodržiavaní je vyššia ako pri iných deklaráciách.

Po prijatí Všeobecnej deklarácie ľudských práv bol v rámci OSN prijatý celý rad záväzných dohovorov. Ochrana niektorých špecializovaných skupín ľudských práv je obsiahnutá i v dohovoroch niektorých medzinárodných odborných organizácií pridružených k OSN, ako je napr. *Medzinárodná organizácia práce*.

Z rámca dohovorov OSN v oblasti ochrany ľudských práv sa azylantov a utečencov vo väčšom či menšom rozsahu týka všetkých deväť základných ľudskoprávných dohovorov. Ide o *Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach* (1966),²⁰⁵ *Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach* (1966),²⁰⁶ *Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie* (1965),²⁰⁷ *Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien* (1979),²⁰⁸ *Dohovor proti mučeniu a inému krutému, neľudskému či inému ponižujúcemu zaobchádzaniu a trestaniu* (1984),²⁰⁹ *Dohovor o právach dieťaťa* (1989),²¹⁰ *Dohovor o ochrane práv migrujúcich robotníkov a ich rodín* (1990),²¹¹ *Dohovor o ochrane všetkých osôb pred núteným zmiznutím* (2006)²¹² a *Dohovor o právach*

²⁰⁴ ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. vydání. C. H. Beck, 2010, s. 6.

²⁰⁵ International Covenant on Civil and Political Rights (1966). United Nations, Treaty Series, Vol. 999, p. 171. Pakt bol v Zbierke zákonov publikovaný v rámci vyhlášky MZV č. 120/1976 Zb.

²⁰⁶ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966). 993 UNTS 3. Pakt bol v Zbierke zákonov publikovaný v rámci vyhlášky MZV č. 120/1976 Zb.

²⁰⁷ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965). 660 UNTS 195. V Zbierke zákonov bol tento dohovor publikovaný vo vyhláške MZV č. 95/1974 Zb.

²⁰⁸ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979). 1249 UNTS 13. Tento dohovor bol publikovaný vo vyhláške MZV č. 62/1987 Zb.

²⁰⁹ Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984). United Nations, Treaty Series, vol. 1465, p. 85. V Zbierke zákonov bol tento dohovor publikovaný v rámci vyhlášky MZV č. 143/1988 Zb.

²¹⁰ Convention on the Rights of the Child (1989). United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3. V Zbierke zákonov tento dohovor vyšiel v rámci oznámenia MZV č. 104/1991 Zb.

²¹¹ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (1991). UN Doc. A/RES/45/158 (1991). Slovenská republika tento dohovor zatiaľ nepodpísala a ani neratifikovala.

²¹² International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (2006). United Nations, Treaty Series, Vol. 2716, p. 3. Tento dohovor bol publikovaný v rámci oznámenia MZV č. 12/2015 Z. z.

osôb s postihnutím (2006).²¹³ Uvedené dohovory (prípadne orgány OSN) vytvárajú kvázi súdne orgány,²¹⁴ ktoré realizujú predtým uvedené kontrolné procedúry,²¹⁵ v rámci ktorých o. i. vyvíjajú relatívne obsiahlu judikatúru, najmä pokiaľ sa týka procedúry individuálnych oznámení jednotlivcov.

Táto judikatúra prispieva k objasneniu podstaty a spôsobu aplikácie jednotlivých práv v praxi. Mnohé z uvedených kvázi súdnych orgánov vyvinuli i prax tzv. *všeobecných poznámok* (angl. *general comments*) ku každému z článkov, ktorá rovnako ako judikatúra prispieva k objasneniu podstaty a spôsobu aplikácie jednotlivých práv v praxi. K uvedeným deviatim dohovorom sa tematicky viažu i ďalšie dohovory. Azylantov a utečencov sa týkajú najmä ustanovenia týchto dohovorov v oblasti práva na život, zákazu mučenia, neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu, zákazu vyhostenia, práva na spravodlivé súdne konanie, slobody pohybu, nediskriminácie, práva na súkromný život a pod.

Veľmi významný pre utečencov a azylantov je *Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (1966)* (ďalej len „medzinárodný pakt“). Najdôležitejšie články týkajúce sa ochrany utečencov sú napr. čl. 2 (záväzok štátov zabezpečiť práva zakotvené v pakte pre všetkých jednotlivcov na jeho území bez rozlišovania z akýchkoľvek dôvodov, záväzok vydať opatrenia na uplatnenie práv zakotvených v pakte, záväzok zabezpečiť osobám pod ich jurisdikciou účinnú ochranu vrátane právnych prostriedkov ochrany), čl. 6 (právo na život), čl. 7 (zákaz mučenia a neľudského zaobchádzania), čl. 9 (právo na slobodu a osobnú bezpečnosť), čl. 11 (zákaz uväznenia za nedodržanie zmluvného záväzku), čl. 12 (sloboda pohybu a voľby miesta pobytu), čl. 13 (zákaz hromadného vyhostenia cudzincov), čl. 14 (právo na spravodlivé súdne konanie), čl. 16 (právo na priznanie právnej subjektivity), čl. 18 (sloboda myslenia, svedomia a náboženstva) a čl. 26 (nediskriminačná klauzula). Osobitnú pozornosť si zasluhuje čl. 13 medzinárodného paktu, ktorý zakazuje hromadné vyhostenie cudzincov, ktorí sa legálne zdržiavajú na území štátu. Podľa všeobecnej poznámky Výboru pre ľudské práva č. 15/27 z 22. júla 1986 z čl. 13 medzinárodného paktu vyplýva, že „*cudzincovi musia byť poskytnuté všetky prostriedky na to, aby mohol uplatniť svoj opravný prostriedok proti vyhosteniu a aby toto právo bolo za akýchkoľvek okolností jeho prípadu účinné*“.

²¹³ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006). United Nations, Treaty Series, Vol. 2515, p. 3. Tento dohovor bol publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky v rámci oznámenia č. 317/2010 Z. z.

²¹⁴ Ide o Výbor pre ľudské práva, Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Výbor na odstránenie rasovej diskriminácie, Výbor pre odstránenie diskriminácie žien, Výbor proti mučeniu, Výbor pre práva dieťaťa, Výbor pre migrujúcich robotníkov, Výbor pre nútené zmiznutia, Výbor pre práva osôb s postihnutím.

²¹⁵ V rámci niektorých z uvedených zmluvných systémov po ich vzniku absentovali niektoré z uvedených troch procedúr, ale v ich rámci sú chýbajúce procedúry dopĺňané prostredníctvom opčných protokolov.

ným⁶. Z toho vyplýva, že štátne orgány v takomto prípade by mali brať do úvahy všetky hmotnoprávne a procesné požiadavky domácej právnej úpravy. Navyše osobe, ktorá má byť vyhostená, musí byť umožnené predložiť dôvody proti vyhosteniu. Žiadateľom o azyl, ktorí nemôžu byť vrátení v zmysle čl. 33 *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951), teda bude poskytnutý dostatočný čas na prípravu týchto dôvodov, pričom tieto dôvody budú predložené pri vypočutí. Osoba, ktorá má byť vyhostená, má právo, aby jej prípad prešetril kompetentný orgán. Pre žiadateľov o štatút utečenca by to malo znamenať, že majú právo na preskúmanie rozhodnutia. Rozhodnutie musí byť vydané ústredným orgánom štátnej moci a správy, pričom počas preskúmania rozhodnutia by žiadateľovi mal byť povolený pobyt v krajine. Práva cudzincov podľa čl. 13 medzinárodného paktu môžu byť obmedzené alebo dočasne pozastavené len v prípadoch, keď existujú naliehavé dôvody národnej bezpečnosti, ku ktorým patrí iba závažné politické alebo vojenské ohrozenie celého národa. Pre utečencov či azylantov má značný význam právo na riadne súdne konanie alebo spravodlivý výkon justície garantované v čl. 14 medzinárodného paktu. Zahrňuje právo na spravodlivé a verejné prerokovanie vecí nezávislým a nestranným súdom, právo na obhajobu, odvolacie právo a právo na odškodnenie za nesprávne súdne rozhodnutie. Z uvedeného článku tiež vyplýva, že aj utečenci a azylanti majú právo, aby o ich záležitosti rozhodoval nezávislý a nestranný súd. To preto, aby sa odstránili pochybnosti žiadateľa o status utečenca či žiadateľov o azyl o zaujatosti pracovníkov štátnych orgánov, ktorí rozhodujú ako prvostupňový orgán vo veci skúmania žiadostí o status utečenca či žiadostí o azyl. Z hľadiska procesných ustanovení medzinárodného paktu, resp. opčného protokolu k nemu je potrebné pripomenúť možnosť žiadateľov o status utečenca či azyl obrátiť sa so svojou individuálnou sťažnosťou na orgán kvázi súdnej povahy – Výbor OSN pre ľudské práva. V praxi výboru sa objavili sťažnosti utečencov vo vzťahu k čl. 6, čl. 9 a 13, napr. v prípadoch neúspešných sťažností čílskeho utečenca *M. F. proti Holandsku* (oznámenie č. 173/1984) alebo salvádorskeho utečenca prípad *V. M. R. B. proti Kanade* (oznámenie č. 236/1987). V prípade *Hamida proti Kanade* (oznámenie č. 1544/2007) oznámenie podal občan Tuniska, ktorý požiadal v Kanade o status utečenca z dôvodu prenasledovania z politických dôvodov, pričom doložil, že bol na pol roka v Tunisku uväznený z politických dôvodov a tvrdil, že mu v Tunisku hrozí mučenie. Tento status mu príslušným kanadským orgánom nebol udelený s odôvodnením, že nespĺňa kritériá pre udelenie statusu utečenca podľa *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951). I napriek faktu, že sa oženil s kanadskou štátnou občiankou, kanadské orgány po neudelení statusu utečenca vydali príkaz na jeho vyhostenie. Autor v oznámení namietal porušenie čl. 2, čl. 6, čl. 7, čl. 17, čl. 23 a 26. Výbor pre ľudské práva konštatoval porušenie čl. 7 medzinárodného paktu v spojitosti čl. 2 medzinárodného paktu z dôvodu hrozby muče-

nia alebo neľudského či ponižujúceho zaobchádzania. V prípade *Jasin proti Dánsku* (oznámenie č. 2360/2014), ktoré podala občianka Somálska v mene svojom a v mene svojich troch maloletých detí. V oznámení autorka uviedla, že požiada- la o status utečenca v Taliansku z dôvodu násillia a ponižujúceho zaobchádzania zo strany jej manžela. V Taliansku však bola nútená žiť i s maloletým dieťaťom na ulici a žobrať. Následne preto odišla do Holandska, kde znova požiada- la o status utečenca, ktorý jej nebol udelený, a bola vrátená do Talianska, kde znova nezís- kala žiadnu humanitárnu podporu. Následne odišla do Švédska, potom do Dán- ska. V Dánsku znova požiada- la o status utečenca, ktorý jej znova nebol udelený a čelí príkazu na vyhostenie do Talianska. V nadväznosti na uvedené skutočnos- ti autorka namietala hroziace porušenie čl. 7 medzinárodného paktu z toho dô- vodu, že Taliansko nedodržiava humanitárne štandardy. Výbor pre ľudské práva konštatoval, že vyhostenie autorky a jej troch detí by znamenalo porušenie čl. 7 medzinárodného paktu z dôvodu reálnej hrozby neľudského či ponižujúceho za- obchádzania v Taliansku, ktoré už ona a jej deti viackrát zažili. V súvislosti s po- rušením čl. 2, čl. 14 ods. 1 a 26 v praxi Výboru OSN pre ľudské práva objavili i prípady oznámení proti Slovenskej republike. V prípade *I.M. proti Slovenskej republike* (oznámenie č. 935/2000) sa obrátil na výbor občan Sýrie umiestnený v záchytnom utečeneckom tábore. Dovoľával sa porušenia čl. 2, čl. 14 ods. 1 a 26 medzinárodného paktu. Jeho sťažnosť však bola súdom odmietnutá pre nespľne- nie podmienky vyčerpania vnútroštátnych opravných prostriedkov. V prípade *L. Y. a N. K. proti Slovenskej republike* (oznámenie č. 876/1999) sa dvaja utečen- ci, afgánski štátni občania, domáhali ochrany podľa čl. 14 a 26 medzinárodné- ho paktu v súvislosti s právom na prekladateľa a právom urobiť ústne vyhlásenie k veci pred súdom. Táto sťažnosť bola prehlásená za neprijateľnú z dôvodu ne- schopnosti preukázať opodstatnenosť nároku.²¹⁶

Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1966) (ďalej len „pakt“). zakotvuje viacero práv, ktoré sa týkajú utečencov. Kľúčovým právom pre osobu so statusom utečenca alebo s prideleným azylom je právo na prácu zakotvené v čl. 6 paktu. Právo na prácu je jedno zo základných hospodár- skych práv a pre dané osoby je obzvlášť nevyhnutným. V procese integrácie sa utečenci a azylanti jednak potrebujú postarať sami o seba a svoju rodinu – a to najmä vtedy, ak nemôžu počítať s tým, že sa situácia v ich domovskej krajine v blízkej budúcnosti zmení, aby sa pre nich stal dobrovoľný návrat bezpečným, jednak aby nemali pocit neužitočnosti pre spoločnosť. Zatiaľ čo medzinárodné podporné programy môžu poskytnúť dočasnú pomoc, z dlhodobého hľadiska by mohla závislosť od podobnej pomoci pôsobiť demoralizujúco. Zákaz práce

²¹⁶ K Medzinárodnému paktu o občianskych a politických právach bližšie pozri JANKUV, J. *Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv*. Bratislava: Iura Edition, 2006, s. 54 – 98.

stavia utečencov a azylantov do situácie nútenej záhaľčivosti, ktorá len zväčšuje ich utrpenie z toho, že sa nemôžu vrátiť domov a ktorá môže prispieť k odmietavému postojovi zo strany obyvateľstva hostiteľskej krajiny. Ak sú obmedzenia práva utečencov a azylantov osôb na prácu odôvodnené vysokým počtom nezamestnaných v krajine, musí štát preukázať, že utečenci zaberajú pracovné miesta, ktoré by inak dostali občania štátu. Inými slovami, je potrebné preukázať, že obmedzenia sú skutočne nevyhnutné. Kedykoľvek štát zavedie obmedzenia ľudských práv, je povinný preukázať, že toto obmedzenie je nevyhnutné a zároveň primerané cieľu, ktorý štát sleduje. Nemenej dôležitý je aj čl. 9 paktu, ktorý zaručuje právo na sociálne zabezpečenie vrátane sociálneho poistenia. Vzhľadom na situáciu, v ktorej sa utečenci a azylanti vždy nachádzajú, je priam nevyhnutné, aby im štát poskytol primerané sociálne zabezpečenie do doby, kým tieto osoby budú schopné samy sa postarať o seba a svoje rodiny. To neznamená, že štát má zvyhodňovať utečencov a azylantov oproti svojim občanom, naopak – na riešenie sociálnej situácie utečencov bude stačiť, ak im štát prizná rovnaké práva, ako svojim občanom v núdzi. Ak dané osoby nejavia záujem o prácu, malo by s nimi byť nakladané rovnako ako so štátnymi občanmi štátu s takýmto prístupom. Hoci pakt výslovne nepripúšťa nijaké obmedzenia práva na prácu pre utečencov a azylantov (okrem obmedzenia, s ktorým sa počíta v citovanom čl. 2 ods. 3), je potrebné pripomenúť, že na toto právo sa vzťahujú tie isté obmedzenia, ktoré sa uplatňujú pri všetkých právach zakotvených v pakte. Kontrolná procedúra paktu spočíva v podávaní správ o implementácii dohovoru pomocnému orgánu Hospodárskej a sociálnej rady OSN – Výboru pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva.²¹⁷ V roku 2008 bol prijatý *Opčný protokol k Medzinárodnému paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach*,²¹⁸ ktorý zakotvuje tri nové kontrolné procedúry v konaní pred Výborom pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva.²¹⁹ Primárne ide o *procedúru individuálnych oznámení*, ktorá sa aktivizuje ratifikáciou protokolu. Ďalšie dve kontrolné procedúry sú fakultatívne a aktivizujú sa až po jednostrannom prehlásení štátu o uznaní príslušnosti Výboru pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva pre tieto procedúry. Ide o *procedúru medzištátnych oznámení a vyšetrovaciu procedúru*, ktorá sa začína iba vtedy, ak výbor získa spoľahlivé informácie potvrdzujúce vážne alebo systematické

²¹⁷ K Medzinárodnému paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach bližšie pozri JANKUV, J. *Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv*. Bratislava: Iura Edition, 2006, s. 99 – 101.

²¹⁸ Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (2008). UN Doc. A/RES/63/117 (2008). Tento protokol nadobudol medzinárodnoprávnú záväznosť 5. mája 2013. Slovenská republika tento protokol podpísala a ratifikovala. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky vyšiel v rámci oznámenia č. 68/2013 Z. z.

²¹⁹ Bližšie pozri ŠTURMA, P. *Medzinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. vydání. C. H. Beck, 2010, s. 15.

porušenia niektorých práv zakotvených v pakte niektorým zo zmluvných štátov. V tomto prípade výbor vyzve štát na spoluprácu a na podanie vysvetlenia a môže určiť jedného alebo viac svojich členov na uskutočnenie vyšetrovania a podanie správy. Vyšetrovanie môže zahŕňať i návštevu územia zmluvnej strany.²²⁰

Dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (1965) (ďalej len „dohovor“) vo vzťahu k utečencom a azylantom je taktiež veľmi aktuálny, keďže tieto osoby spravidla hovoria iným jazykom a často aj patria k inej rasovej alebo etnickej skupine ako obyvatelia hostujúcej krajiny. Takto sú častými obeťami rasovej alebo inej diskriminácie. Túto môže priamo či nepriamo spôsobovať právna úprava štátu, činnosť a politika vlády alebo aktivity jednotlivcov prípadne skupín, napr. rasistická propaganda a rasistické násilie. Utečenci sa môžu dovolávať ochrany v zmysle viacerých ustanovení dohovoru. Ide najmä o čl. 1 ods. 1 dohovoru, ktorý definuje rasovú diskrimináciu, ďalej čl. 1 ods. 2, ktorý zakotvuje legitímne rozlišovanie medzi občanmi štátu a cudzími štátnymi príslušníkmi. Dôležitý je i čl. 2 dohovoru, ktorý zakotvuje záväzky štátov, že ich štátne orgány nebudú vykonávať rasovú diskrimináciu proti osobám, skupinám osôb alebo inštitúciám, že nebudú podporovať, obhajovať alebo povzbudzovať rasovú diskrimináciu vykonávanú ktoroukoľvek osobou alebo organizáciou, že zakážu a odstránia všetkými vhodnými prostriedkami včítane zákonodarných opatrení rasovú diskrimináciu vykonávanú ktoroukoľvek osobou, skupinou alebo organizáciou a budú podporovať (tam, kde je to vhodné) integračné viac rasové organizácie a hnutia a iné opatrenia na odstránenie prekážok medzi rasami a pôsobiť proti všetkému, čo smeruje k posilneniu rasových predsudkov. Utečencov a azylantov sa týka i ustanovenie čl. 4 ktorý požaduje, aby zmluvné štáty postavili mimo zákona šírenie myšlienok založených na rasovej nadradenosti a nenávisť, podnecovanie k rasovej diskriminácii, násilné činy proti akejkoľvek rase alebo skupine ľudí inej farby pleti či etnického pôvodu, podnecovanie k takým násilným činom a poskytovanie akejkoľvek podpory rasistickej činnosti. Kontrolný mechanizmus dohovoru spočíva v spravodajskej procedúre, procedúre medzištátnych sťažností a procedúre individuálnych sťažností v konaní pred kvázi súdnym orgánom – Výborom pre odstránenie rasovej diskriminácie. Procedúra individuálnych sťažností je fakultatívnou a viaže sa na osobitné vyhlásenia o prijatí tejto procedúry podľa čl. 14 dohovoru.²²¹

Dohovor OSN o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1979), je veľmi dôležitým dokumentom, ktorý podstatne skvalitňuje medzinárodnoprávnu

²²⁰ Bližšie pozri ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. vydání. C. H. Beck, 2010, s. 17.

²²¹ K Dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie bližšie pozri JANKUV, J. *Mezinárodní a evropské mechanismy ochrany lidských práv*. Bratislava: Iura Edition, 2006, s. 102 – 104.

ochranu práv žien v porovnaní so staršími dokumentmi. V článku 1 zakotvuje zákaz akéhokoľvek rozlišovania, vylučovania alebo obmedzovania na základe pohlavia a ukladá štátom ústavné a legislatívne zakotvenie rovnosti mužov a žien, ako aj prijatie ďalších právnych a faktických opatrení k zlepšeniu postavenia žien. Ďalej zakotvuje katalóg práv, z ktorých prevažná väčšina je použiteľná pre ochranu práv žien utečieniek či azylantiek. Dohovor zriaďuje medzinárodný kvázi súdny orgán pre kontrolu dodržovania paktu – Výbor pre odstránenie diskriminácie žien. Dohovor pôvodne predpokladal iba spravodajskú procedúru. Opčný protokol k tomuto dohovoru z roku 1999 zakotvuje i procedúru individuálnej sťažnosti.²²²

Dohovor OSN proti mučeniu a inému krutému, neludskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu (1984) (ďalej len „dohovor proti mučeniu“) je taktiež aplikovateľný vo vzťahu k utečencom, keďže sú často vystavení hrozbe mučenia, neludského či ponižujúceho zaobchádzania. Utečenci sa najčastejšie môžu stať obeťou porušenia čl. 3 dohovoru proti mučeniu, ktorý stanovuje zákaz vyhostenia osoby do štátu, kde existuje hrozba, že táto osoba bude vystavená mučeniu. Utečenci či azylanti môžu podľa čl. 22 podať sťažnosť pre porušenie práv zakotvených v dohovore Výboru OSN proti mučeniu vytvorenému podľa čl. 17 dohovoru. Výbor riešil viacero sťažností utečencov. V prípade *Mutombo proti Švajčiarsku* (č. 13/1993), pán Mutombo zo Zaire (v súčasnosti KDR) tvrdil, že bol väznený a mučený v roku 1989 za opozičnú politickú činnosť. Nelegálne preto prekročil švajčiarske hranice a požiadal tam o status utečenca, ktorý mu bol zamietnutý i napriek preukázaniu predchádzajúceho mučenia. Pánovi Mutombovi hrozilo vyhostenie. Výbor konštatoval, že pána Mutomba nemožno vyhostiť, pretože jeho návrat do Zaire by ho vystavil skutočnému riziku, že bude zadržaný a mučený. Azylový podtext mal i prípad *Kisoki proti Švédsku* (č. 41/1996). Sťažovateľka pani Kisoki zo Zaire požiadala o azyl vo Švédsku v novembri 1991 z dôvodu prenasledovania z politických dôvodov. Ako členka opozičnej politickej strany bola podľa jej tvrdenia vystavená perzekúcii, väzneniu, zneužívaniu a mučeniu v súvislosti s odmietnutím zorganizovať schôdzu vládnych politických síl v reštaurácii, ktorú vlastnila a prevádzkovala. Jej žiadosť o azyl bola zamietnutá z dôvodu údajného zlepšenia politickej situácie v Zaire a bolo nariadené jej vyhostenie. Výbor v tejto veci konštatoval, že jestvovali závažné dôvody na podozrenie, že pani Kisoki by bola v nebezpečenstve, že bude vystavená mučeniu, ak by sa vrátila do Zaire. Výbor dospel k tomuto názoru vzhľadom na skúsenosti sťažovateľky a tiež po získaní informácií, že členovia príslušnej opozičnej strany boli v Zaire naďalej terčom prenasledovania. Výbor preto vyhlásil, že by jej vyhoste-

²²² K Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien bližšie pozri JANKUV, J. *Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv*. Bratislava: Iura Edition, 2006, s. 104 – 105.

nie bolo porušením čl. 3 dohovoru proti mučeniu. V podobných prípadoch *Tala proti Švédsku* (č. 43/1996), *Gorki proti Švédsku* (č. 39/1996) a *Khan proti Kanade* (č. 15/1994) podali oznámenie sťažovateľa z Iránu, Peru a Pakistanu, ktorým bola v danej krajine zamietnutá žiadosť o azyl a nariadené ich vyhostenie. Išlo o osoby vyvíjajúce opozičnú politickú činnosť. Vo všetkých troch prípadoch výbor rozhodol, že ich vyhostenie by bolo v rozpore s čl. 3.²²³

Dohovor o právach dieťaťa (1989) je veľmi komplexným dokumentom a zahŕňa väčšinu (základných) hmotných práv vymedzených v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Viaceré jeho ustanovenia sú veľmi dôležité pre ochranu práv detí – utečencov. Ide o právo byť chránený pred diskrimináciou (čl. 2), právo zohľadňovať najlepšie záujmy dieťaťa pri všetkých aktivitách, ktoré sa ho týkajú (čl. 3), právo dieťaťa na prežitie a rozvoj (čl. 6), právo na registráciu dieťaťa po narodení spolu s právom na nadobudnutie štátnej príslušnosti (čl. 7), právo detí a ich rodičov na vycestovanie z akejkoľvek krajiny a návrat do svojej krajiny na účely spojenia rodiny (čl. 10), právo dieťaťa zúčastniť sa súdneho a správneho konania, ktoré sa ho týka (čl. 12), právo na ochranu a starostlivosť o deti postihnuté vojnovým konfliktom (čl. 38). Osobitne významný je čl. 22, ktorý zakotvuje právo na zvláštnu ochranu a pomoc deťom, ktoré požiadali o postavenie utečenca alebo sú za utečencov považované. V zmysle tohto článku, deti – utečenci požívajú rovnakú ochranu ako akékoľvek iné dieťa bez ohľadu na to, že jeho rodičia majú štátne občianstvo inej krajiny. Navyše štátne orgány sú povinné spolupracovať s OSN a ďalšími medzinárodnými a mimovládnyimi organizáciami, ktoré sa snažia o opätovné spojenie dieťaťa s jeho rodinou. V prípade, že maloleté dieťa bez sprievodu zákonných zástupcov (rodičov alebo členov rodiny) vstúpi na územie iného štátu na účely predloženia žiadosti o status utečenca, štátne orgány majú povinnosť zabezpečiť opatrovníka pre takéto dieťa od samého začiatku procesu získania statusu utečenca. Opatrovník by mal obhajovať najlepšie záujmy dieťaťa od začiatku až do konca tejto procedúry. Počas procedúry by mali štátne orgány vytvárať vhodné prostredie na zdravý rozvoj dieťaťa. Pri posudzovaní žiadostí detí o status utečenca štátne orgány by mali brať do úvahy humanitnú stránku veci. Okrem iného štátne orgány, ktoré sa zaberajú žiadosťou dieťaťa o priznanie postavenia utečenca bez ohľadu na možný výsledok konania, by mali zabezpečiť dieťaťu možnosť pravidelnej školskej dochádzky. Kontrolný mechanizmus dohovoru spočíval pôvodne v podávaní správ o implementácii dohovoru a v procedúre individuálnych oznámení Výboru pre

²²³ K Dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu bližšie pozri JANKUV, J. *Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv*. Bratislava: Iura Edition, 2006, s. 105 – 106.

práva dieťaťa.²²⁴ K dohovoru boli medzičasom prijaté tri opčné protokoly. *Opčný protokol o účasti detí v ozbrojenom konflikte* (2000)²²⁵ a *Opčný protokol o predaji detí, detskej prostitúcii a detskej pornografii* (2000).²²⁶ Oba protokoly zakotvujú spravodajskú procedúru vo vzťahu k Výboru pre práva dieťaťa. V roku 2011 bol prijatý *Opčný protokol k Dohovoru o právach dieťaťa o procedúre oznámení*,²²⁷ ktorý zakotvuje kontrolnú procedúru individuálnych oznámení.

Pre ochranu práv azylantov a utečencov je subsidiárne osobitne vhodný i spomenutý *Medzinárodný dohovor o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín* (1990) (ďalej len „dohovor“).²²⁸ Je to jeden z najnovších ľudskoprávnych dohovorov, ktorého úlohou je chrániť ľudské práva migrujúcich robotníkov a členov ich rodín, ktorí odchádzajú za prácou do cudziny. Dohovor stanovuje široké spektrum ľudských práv migrujúcich robotníkov a ich rodín, ktoré v prevažnej miere kopírujú väčšinu najvýznamnejších občianskych, politických, ale aj hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv. Relevancia tohto dohovoru vo vzťahu k azylantom a utečencom je daná skutočnosťou, že osoba, ktorá získa status migrujúceho robotníka, môže požiadať o azyl či status utečenca. Do momentu, kým nie je rozhodnuté o týchto žiadostiach, by mala požívať status migrujúceho robotníka a všetky súvisiace práva. Daný dohovor stanovuje spravodajskú kontrolnú procedúru, procedúru medzištátnych oznámení i procedúru individuálnych oznámení. Povinná je len spravodajská procedúra. Ostatné procedúry sú aplikovateľné len v prípade osobitného prehlásenie štátov, že túto procedúru prijímajú. Správy štátov i prípadné sťažnosti skúma *Výbor pre migrujúcich pracovníkov*, ktorý bol zriadený na základe čl. 72 ods. 1 dohovoru.

²²⁴ K Dohovoru o právach dieťaťa bližšie pozri JANKUV, J. *Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv*. Bratislava: Iura Edition, 2006, s. 106 – 107.

²²⁵ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict (2000). UN Doc. A/RES/54/263 (2000). V Zbierke zákonov Slovenskej republiky tento protokol vyšiel v rámci oznámenia č. 256/2009 Z. z.

²²⁶ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography (2000). United Nations, Treaty Series, vol. 2171, p. 227. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky tento protokol vyšiel v rámci oznámenia č. 424/2004 Z. z.

²²⁷ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure (2011). UN Doc. A/HRC/RES/17/18 (2011). V Zbierke zákonov Slovenskej republiky tento protokol vyšiel v rámci oznámenia č. 91/2014 Z. z.

²²⁸ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (1991). UN Doc. A/RES/45/158 (1991). Slovenská republika ho zatiaľ nepodpísala a ani neratifikovala.

4.2 Ochrana práv azylantov a utečencov podľa ľudskoprávných pravidiel Rady Európy

V európskych podmienkach je pre ochranu práv utečencov možné použiť najmä *Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd* (1950)²²⁹ (ďalej aj „Európsky dohovor“) Rady Európy. K Európskemu dohovoru bolo postupne prijatých 17 dodatkových protokolov, pričom 15 z nich bol označený 14 bis, a preto sú ďalšie dva nasledujúce protokoly označené ako protokoly č. 15 a č. 16. Protokoly č. 2, č. 3, č. 5, č. 8 a 11 neobsahujú žiadne hmotnoprávne zmeny, ale iba zmeny procesného charakteru, a preto ich ustanovenia boli zapracované priamo do textu Európskeho dohovoru. Protokol č. 9 stratil prijatím protokolu č. 11 opodstatnenie.²³⁰ Najvýraznejšie zmeny priniesol protokol č. 11. Protokol č. 12 a protokol č. 13 prinášajú nové hmotné práva a nadobudli platnosť 1. apríla 2005, resp. 1. júla 2003.²³¹ Protokol č. 14 prináša nové podstatné zmeny procesného charakteru. Nadobudol platnosť 1. júna 2010.²³² V momente, keď nadobudol medzinárodnoprávnu záväznosť stratil platnosť protokol č. 14 bis vzhľadom na to, že jeho úlohou bol implementovať najvýznamnejšie časti protokolu č. 14. V ratifikačnom procese sú protokoly č. 15 a 16, ktoré prinášajú nové procesné zmeny. Protokol č. 15 doposiaľ nenadobudol medzinárodnoprávnu záväznosť. Protokol č. 16 nadobudol medzinárodnoprávnu záväznosť 1. augusta 2018 a od 1. apríla 2020 je záväzný pre Slovenskú republiku.²³³ Azylant či utečenec môže využiť ochranu prostredníctvom tohto dohovoru najmä podaním sťažnosti medzinárodnému orgánu súdneho typu – Európskemu súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“). Rozsudky tohto medzinárodného súdneho orgánu sú pre členské štáty dohovoru záväzné.

²²⁹ European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950). ETS 5. Európsky dohovor ako celok bol podpísaný a ratifikovaný ešte počas existencie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky. Jeho text je možné nájsť vo vyhláske č. 209/1992 Z. z. Slovenská republika doň v plnom rozsahu sukcedovala.

²³⁰ Slovenská republika ratifikovala po svojom vzniku protokol č. 9, ktorý nadobudol platnosť 1. 10. 1994, ale aj protokol č. 11, ktorý nadobudol platnosť 1. 11. 1998. Protokol č. 11 je obsiahnutý v Zbierke zákonov Slovenskej republiky v rámci oznámenia MZV č. 102/1999 Z. z.

²³¹ Slovenská republika ratifikovala protokol č. 13 14. decembra 2003. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky vyšiel v rámci oznámenia č. 480/2005 Z. z. Protokol č. 12 zatiaľ iba podpísala.

²³² Slovenská republika ratifikovala tento protokol 16. 5. 2005. Protokol 14 bis bol otvorený na podpis 27. mája 2009 a nadobudol platnosť 1. septembra 2009. Protokol č. 14 vyšiel v Zbierke zákonov Slovenskej republiky v rámci oznámenia č. 208/2010 Z. z.

²³³ Tento protokol bol publikovaný v rámci oznámenia č. 113/2020 Z. z.

Európsky dohovor a ani jeho protokoly neobsahujú žiaden explicitný odkaz na právo na azyl. ESLP viackrát konštatoval, že právo na azyl ako také neexistuje v Európskom dohovore a ani v jeho protokoloch, napr. v rámci prípadu *Vilvarajah a iní proti Spojenému kráľovstvu* (sťažnosť č. 13163/87, č. 13164/87, č. 13165/87, č. 13447/87, č. 13448/87, 30. október 1991) alebo *Salah Sheekh proti Holandsku* (sťažnosť č. 1948/04, 11. január 2007). ESLP však poskytuje ochranu žiadateľom o azyl či o status utečenca najmä prostredníctvom interpretácie čl. 3 Európskeho dohovoru, podľa ktorého „nikto nesmie byť mučený alebo podrobovaný neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu“. V tomto zmysle v prípade *Lilia, Julia a Eleonora Alimzhanova a Alexjis Lisikov proti Švédsku* (sťažnosť č. 38821/97, 24. august 1999) ESLP uviedol, že „dohovor nezaručuje právo na azyl alebo postavenie utečenca, ale iba zakazuje vyhostenie osôb do krajiny, kde môžu byť podrobené zaobchádzaniu v rozpore s článkom 3“.

Článok 3 Európskeho dohovoru zakotvuje zákaz mučenia, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu. Z praxe ESLP poznáme, že sa žiadatelia o status utečenca z členských krajínach Rady Európy v mnohých prípadoch v minulosti obracali na už neexistujúcu Európsku komisiu pre ľudské práva a Európsky súd pre ľudské práva i so sťažnosťou na porušenia ďalších článkov Európskeho dohovoru. Išlo najmä o čl. 2 (právo na život), čl. 5 ods. 2 (právo na osobnú slobodu a bezpečnosť) a čl. 6 (právo na spravodlivé súdne konanie), čl. 4 protokolu č. 4 (zákaz kolektívneho vyhostenia) alebo aj čl. 4 protokolu č. 4 spolu s čl. 13 EDLP a pod.

Otázka uplatniteľnosti Európskeho dohovoru na azylové prípady sa po prvýkrát riešila v prípade *Soering proti Spojenému kráľovstvu* (sťažnosť č. 14038/88, 7. júl 1989), aj keď tento prípad sa netýkal priamo politického azylu, ale extradície v súvislosti s trestným stíhaním. Podľa v ňom vysloveného názoru ESLP by nebolo v súlade s hodnotami Európskeho dohovoru, spoločným dedičstvom politických tradícií, ideálov, slobody a právneho štátu, na ktoré odkazuje preambula Európskeho dohovoru, ak by štát zmluvnej strany vedome vydal utečenca druhému štátu v prípade, ak existujú závažné dôvody obávať sa, že dotknutá osoba bude po vydaní vystavená riziku mučenia alebo podrobená neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu, a to bez ohľadu na to, aký závažný zločin sa jej kladie za vinu.

Ďalším dôležitým prípadom v súvislosti s uplatniteľnosťou Európskeho dohovoru na azylové prípady je prípad *Cruz Varas a iní proti Švédsku* (sťažnosť č. 15576/89, 7 jún 1990). Práve tento prípad sa prvýkrát priamo týkal odmietnutého žiadateľa o azyl. V tomto prípade dospela Európska komisia pre ľudské práva k záveru, že zásada stanovená v prípade *Soering* proti Spojenému kráľovstvu sa môže uplatniť aj pri rozhodnutiach o vyhostení.

Toto konštatovanie bolo zopakované v spomínanom prípade *Vilvarajah a iní proti Spojenému kráľovstvu* (sťažnosť č. 13163/87, č. 13164/87, č. 13165/87, č. 13447/87, č. 13448/87, 30. október 1991). V tomto prípade sťažovateľ – občan Srí Lanky požiadal o azyl v zmysle ženevského *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951). Britský imigračný úrad nevyhovel jeho žiadosti a rozhodol o jeho vyhostení do Srí Lanky. Sťažovateľ sa obrátil na Európsku komisiu pre ľudské práva so sťažnosťou, že v prípade jeho vyhostenia do Srí Lanky by došlo k porušeniu čl. 3 Európskeho dohovoru. Európska komisia pre ľudské práva odporučila britským úradom nevyhostiť pána Vilvarajaha až do ukončenia konania pred ESLP. Európsky súd pre ľudské práva vo svojom rozsudku v roku 1991 dospel k názoru, že neexistujú vážne a preukázateľné dôvody, ktoré by svedčili o tom, že vyhostenie sťažovateľa do Srí Lanky v roku 1988 by ho vystavilo reálnemu riziku neľudského a ponižujúceho zaobchádzania v zmysle čl. 3. Aj keď teda ESLP nevyhovel danej sťažnosti, sťažovateľ využitím možnosti obrátiť sa na ESLP, dočasne zabránil svojmu vyhosteniu.

V podobnom prípade *Chahal proti Spojenému kráľovstvu* (sťažnosť č. 22414/93, 15. november 1996) sa sťažoval indický štátny občan, ktorému bol odmietnutý azyl a bolo mu nariadené vyhostenie z krajiny. Išlo o kontroverzného politicky aktívneho jednotlivca, ktorý sa zúčastnil opozičných i ozbrojených aktivít v Indii, kde bol väznený. Po príchode do Británie mu dali povolenie na pobyt ako cudzincovi, avšak neskôr tu bol preukázateľne dvakrát odsúdený a väznený za ruvačku a ozbrojený útok. ESLP v tomto prípade dospel k názoru, že jeho deportácia do Indie by znamenala porušenie čl. 3 dohovoru.²³⁴

V praxi ESLP sa vyskytli i prípady, keď tento súd posudzoval v kontexte možného porušenia čl. 3 Európskeho dohovoru i normy práva Európskej únie. Napr. ESLP v prípade *M.S.S. proti Belgicku a Grécku* (sťažnosť č. 30696/09, 21. január 2011) čiastočne „zrušil“ systém delenia kompetencií vytvorený nariadením Dublin II. Súd dospel k záveru, že Belgicko porušilo čl. 3 a čl. 13 Európskeho dohovoru vrátením sťažovateľa do Grécka v súlade s čl. 3 ods. 1 v spojení s čl. 10 ods. 1 nariadenia Dublin II. Podľa názoru súdu Belgicko žiadateľa o azyl vystavilo rozsiahlemu neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu spôsobenému nedostatkami gréckeho systému prijímania utečencov a pobytu v zariadení pre cudzincov a životným podmienkam, ktoré boli v rozpore s čl. 3 Európskeho dohovoru. ESLP v tomto konaní tiež konštatoval, že žiadateľ čelil riziku, že z Grécka bude ďalej repatriovaný do svojej krajiny pôvodu vzhľadom na zdokumentovanú prax gréckych orgánov na návrat žiadateľov o azyl bez udelenia prístupu k sprá-

²³⁴ K Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd bližšie pozri JANKUV, J. *Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv*. Bratislava: Iura Edition, 2006, s. 117 – 185.

vodlivému azylovému konaniu. Podľa ESLP preto Belgicko porušilo zásadu ne-
navracania tak priamo, ako aj nepriamo.

Ďalším významným rozhodnutím ESEP o uplatňovaní dublinského nariadenia je rozsudok vo veci *Tarakhel proti Švajčiarsku (sťažnosť č. 29217/12, 4. november 2014)*. ESEP tu citoval aj rozsudok SD EÚ C- 411/10 vo veci *N. S. proti Sec of State for the Home Department* a pripomenul domnienku, z ktorej vychádzajú členské štáty Európskej únie, a to, že členské štáty dodržiavajú základné práva žiadateľov o azyl. Ďalej uviedol, že pri určení, či je táto domnienka vyvrátená, je „pôvod podstupovaného rizika“ bezvýznamný. To, či riziko neľudského a ponižujúceho zaobchádzania má, alebo nemá svoj „pôvod“ v existencii systémových chýb v dotknutom členskom štáte, je bezvýznamné. Členský štát, ktorý musí uskutočniť odovzdanie, je povinný „vykonať dôkladné a individualizované preskúmanie situácie osoby, ktorej sa týka opatrenie, a odložil ďalší postup v prípade, ak sa preukáže riziko neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania“. V danom prípade mal byť žiadateľ odovzdaný do Talianska. ESEP sa domnieval, že hoci všeobecná situácia v Taliansku nepredstavovala prekážku odovzdania, „možnosť, že podstatný počet žiadateľov o azyl poslaných do tejto krajiny nedostane ubytovanie alebo sú ubytovaní v preplnených zariadeniach, v stiesnených, alebo dokonca špinavých či násilných podmienkach, nie je neopodstatnená“. V dôsledku toho súd žiadal od švajčiarskych orgánov, aby pred odovzdaním žiadateľov do Talianska získali od tohto štátu „individuálne garancie“, že žiadatelia budú do tohto štátu prijatí za podmienok, ktoré sú v súlade s požiadavkami čl. 3 Európskeho dohovoru.

V mnohých rozhodnutiach, ktoré predchádzali rozsudku *Tarakhel*, ESEP uznal a zdalo sa, že schvaľuje kritérium „systémových zlyhaní“, ktoré boli zavedené nariadením Dublin III, a to čl. 3 ods. 2 druhý pododsek, podľa ktorého žiadateľa nemožno odovzdať do zodpovedného členského štátu, keď v tomto členskom štáte existujú v konaní o azyle a podmienkach prijímania žiadateľov systémové chyby, na základe ktorých hrozí neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle čl. 3 Charty základných práv Európskej únie.. ESEP vyhlásil, a to pomerne paušalizovaným spôsobom, za zjavne neopodstatnené žiadosti žiadateľov o azyl, ktorí boli repatriovaní alebo mali byť vrátení práve do Talianska na základe dublinského nariadenia. Hoci sa v zásade zohľadnili individuálne okolnosti žiadateľov, súd zamietol ich žiadosti s odôvodnením, ktoré si „vypožičiava“ pojmy, ktoré používa SDEÚ, napr. „čo sa týka všeobecnej situácie a životných podmienok žiadateľov o azyl v Taliansku, utečenci, ktorým bolo udelené povolenie na pobyt na účely medzinárodnej ochrany alebo na humanitárne účely, môžu zistiť niektoré nedostatky... nepreukázalo sa, že by boli zistené systémové zlyhania v poskytnutí podpory alebo ubytovaní pre žiadateľov o azyl, ktorí boli členmi mimoriadne zraniteľnej skupiny ľudí, ako to bolo v prípade M. S. S.“. Avšak

v rozsudku Tarakhel EŠLP jednoznačne odmietol uznať kritérium systematického zlyhania tým, že zdôraznil práve relevantnosť individuálnej situácie sťažovateľa. Rozsudok sa týkal rodiny afganských štátnych príslušníkov, ktorí podali žiadosť o ochranu vo Švajčiarsku. Tento štát, ktorý je viazaný nariadením na základe dvojstrannej dohody s EÚ, sa rozhodol odovzdať žiadateľov Taliansku, kde boli po prvýkrát registrovaní. EŠLP uznal, že situácia v Taliansku je dosť odlišná od situácie v Grécku v prípade *M. S. S.* Taliansky systém ochrany, na rozdiel od gréckeho systému, nepredstavoval systémové zlyhania. Tento rozdiel spôsobil, že súd prijal iný prístup. V prípade neexistencie všeobecných a zdokumentovaných porušení sa EŠLP domnieval, že je potrebné posúdiť individuálne riziko, ktorým by žiadatelia čelili, ak by boli odovzdaní do Talianska, príslušného štátu podľa dublinského nariadenia. V princípe uznal, že „zatiaľ čo štruktúra a celková situácia prijímacích režimov v Taliansku nemôžu... samy osebe pôsobiť ako prekážka pre všetky odovzдания žiadateľov o azyl do tejto krajiny, posudzované informácie v danom prípade napriek tomu vyvolávajú vážne pochybnosti o súčasných kapacitách systému“. Následne podľa názoru súdu „možnosť, že významný počet žiadateľov o azyl, ktorí budú do tejto krajiny odovzdaní, môže zostať bez ubytovania alebo môžu byť ubytovaní v preplnených zariadeniach bez akejkoľvek ochrany súkromia, alebo dokonca v nezdravých alebo násilných podmienkach, nie je nedôvodná“. Podľa ustálenej judikatúry EŠLP „na to, aby spadalo do rozsahu pôsobnosti čl. 3, musí zlé zaobchádzanie dosiahnuť určitý minimálny stupeň závažnosti. Vyhodnotenie tohto minima je relatívne; závisí od všetkých okolností prípadu, ako napríklad v prípade chorého žiadateľa trvanie liečby a jej fyzické alebo duševné účinky a v niektorých prípadoch aj pohlavie, vek a zdravotný stav obete“. Zatiaľ čo povinnosť poskytnúť žiadateľovi o azyl dom alebo finančnú pomoc z čl. 3 Európskeho dohovoru nevyplýva, tá tu je „pokiaľ ide o liečbu, keď žiadateľ, ktorý je úplne závislý od štátnej podpory, čelí úradnej ľahostajnosti nezlučiteľnej s ľudskou dôstojnosťou“. Sťažovatelia v danom prípade tvrdili, že počas svojho pobytu v Taliansku (desať dní pred odchodom do Holandska a do Švajčiarska) boli ubytovaní v prijímacom stredisku so zlými hygienickými podmienkami a bez súkromia. Vzhľadom na osobitnú situáciu žiadateľov, rodinu s maloletými deťmi, EŠLP rozhodol, že Švajčiarsko by porušilo čl. 3 Európskeho dohovoru tým, že by ich vrátilo do Talianska bez toho, aby získalo od talianskych orgánov záruky, že po ich príchode budú prijatí v zariadeniach a podmienkach prispôsobených veku detí a že rodina zostane spolu.

Rozhodnutie vo veci *A. M. E. proti Holandsku* (sťažnosť č. 51428/10, 13. január 2015) potvrdilo, že individuálna situácia žiadateľov a nie všeobecná situácia v Taliansku bola základom rozhodnutia vo veci Tarakhel. EŠLP v tejto veci vyhlásil za zjavne neopodstatnenú žiadosť dospelého „schopného mladého muža bez od neho závislých osôb“. Podľa súdu sťažovateľ nepreukázal, že ak sa vráti do

Talianska, bude čeliť „dostatočne reálnemu a bezprostrednému riziku ťažkostí, ktoré sú dostatočne závažné na to, aby spadali do pôsobnosti čl. 3 Európskeho dohovoru“. Toto rozhodnutie výslovne potvrdilo zásady stanovené v rozsudku Tarakhel, avšak súd dospel k inému záveru vo svetle individuálnej situácie sťažovateľa. Vo svojom rozsudku vo veci Tarakhel ESLP poukázal na to, že aplikácia dublinského nariadenia môže mať vplyv na ochranu základných práv, a najmä na zásadu *non-refoulement* stanovenú v čl. 3 Európskeho dohovoru. Možno konštatovať, že v judikatúre ESLP je prítomnosť systémových zlyhaní dostatočnou, ale nie nevyhnutnou podmienkou na vyvrátenie domnienky dodržiavania základných práv. To znamená, že medzi riadnym a zákonným vykonávaním dublinského nariadenia a kolapsom vnútroštátneho systému existuje niekoľko okolností, ktoré by mohli ohroziť práva žiadateľov o azyl.

V praxi ESLP sa objavil i prípad individuálnej sťažnosti proti Slovenskej republike. Išlo o prípad *Akhadov proti Slovensku* (sťažnosť č. 43009/10, 28. január 2014).

Sťažovateľ Khizri Akhadov, pôvodom z Ruskej federácie, v sťažnosti namietal, že konanie o jeho opravnom prostriedku na súdne preskúmanie rozhodnutia o zaistení na účely vyhostenia bolo nezlučiteľné s požiadavkou „urýchlenosti“ konania podľa čl. 5 ods. 4 Európskeho dohovoru. Jeho právny problém vznikol v nadväznosti na skutočnosť, že 26. júna 2009 požiadal v Slovenskej republike o azyl. V rámci konania vo veci bolo zistené, že pobýval na Slovensku nelegálne a vo vzťahu k nemu už bolo nariadené vyhostenie a zákaz návratu na územie Slovenska na 5 rokov. Oddelenie cudzineckej polície rozhodlo o zaistení sťažovateľa a jeho umiestnení do *Útvaru policajného zaistenia pre cudzincov v Medvedove* 26. júna 2009. Dňa 16. júla 2009 Krajský súd v Trnave obdržal opravný prostriedok sťažovateľa z 13. júla 2009, ktorým sťažovateľ požiadal o súdne preskúmanie rozhodnutia z 26. júna 2009, spochybňujúc posúdenie skutočností a interpretáciu a aplikáciu práva políciou. Dňa 13. augusta 2009 krajský súd uskutočnil pojednávanie, na ktorom sťažovateľ nebol osobne prítomný, ale bol zastúpený jeho právnym zástupcom. Na záver pojednávania, v rovnaký deň a v prítomnosti právneho zástupcu sťažovateľa, krajský súd opravný prostriedok zamietol. Písomné vyhotovenie rozsudku z 13. augusta 2009 bolo zaslané 27. augusta 2009 a doručené sťažovateľovi 7. septembra 2009. Dňa 2. novembra 2009 sťažovateľ podal sťažnosť na Ústavný súd Slovenskej republiky, odvolávajúc sa na čl. 127 ústavy (individuálna ústavná sťažnosť) a čl. 5 ods. 4 Európskeho dohovoru (urýchlené preskúmanie zákonnosti väzby) s tým, že napadol dĺžku konania o jeho opravnom prostriedku z 13. júla 2009. Dňa 16. decembra 2009 ústavný súd odmietol sťažnosť z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti. Na jednej strane konštatoval, že krajský súd poskytol polícii až 15 dní na vyjadrenie sa k sťažovateľovmu opravnému prostriedku, ktorú ústavný súd považoval za neprimerane dlhú. Rozho-

dovanie o sťažovateľovom opravnom prostriedku však celkovo trvalo iba 29 dní a nie 31 dní, ako tvrdil sťažovateľ. V tomto ohľade ústavný súd poznamenal, že posudzované obdobie sa začalo nie skôr ako 16. júla 2009, keď bolo podanie sťažovateľa doručené na krajský súd – a že sa skončilo 13. augusta 2009, keď sa sťažovateľ dozvedel o rozsudku krajského súdu prostredníctvom svojho právneho zástupcu. Písomné vyhotovenie uznesenia ústavného súdu bolo doručené sťažovateľovi 21. januára 2010. Medzičasom, v nešpecifikovanom čase v novembri 2009, bol sťažovateľ vyhostený do Ruska. Sťažovateľ paralelne 13. júla 2009 napadol rozsudok z 13. augusta 2009 prostredníctvom odvolania na Najvyššom súde Slovenskej republiky Dňa 3. novembra 2009 najvyšší súd zrušil napadnutý rozsudok a vrátil vec krajskému súdu na opätovné prerokovanie, majúc za to, že tento nezistil všetky relevantné skutočnosti, ani sa náležite nevyrovnal s niektorými meritórnymi námietkami sťažovateľa. Dňa 19. januára 2010 krajský súd znovu rozhodol o sťažovateľovom opravnom prostriedku z 13. júla 2009, zrušujúc rozhodnutie z 26. júna 2009 a vrátiac vec Úradu cudzineckej polície na nové rozhodnutie z dôvodu, že nezistil a náležite neposúdil všetky relevantné skutočnosti. Rozsudok bol doručený sťažovateľovi 19. februára 2013. EŠLP po posúdení veci dospel k záveru, že o sťažovateľovej žalobe z 13. júla 2009 nebolo rozhodnuté „urýchlene“. Z toho dôvodu došlo k porušeniu čl. 5 ods. 4 Európskeho dohovoru. EŠLP so zreteľom na postup orgánov Slovenskej republiky vo veci považoval za významné, že prípad sťažovateľovho zaistenia vôbec nebol skončený rozsudkom Krajského súdu v Trnave z 13. augusta 2009 s tým, že konanie následne trvalo ďalšie podstatné obdobie a rozsudok bol napokon zrušený ako nezákonný. Procesné postupy slovenských štátnych orgánov vo veci teda v danom prípade trvali neprimerane dlho vzhľadom na to, že podľa čl. 5 ods. 4 Európskeho dohovoru, ktorý znie: „Každý, kto bol pozbavený slobody zatknutím alebo iným spôsobom, má právo podať návrh na konanie, v ktorom by súd urýchlene rozhodol o zákonnosti jeho pozbavenia slobody a nariadil prepustenie, ak je pozbavenie slobody nezákonné,“ mali konať v tak dôležitej veci, ako bolo pozbavenie slobody zaistením „urýchlene“.

Jedným z najnovších prípadov s významom pre ochranu práv utečencov či azylantov je prípad *N. D. a N. T. proti Španielsku* (sťažnosť č. 8675/15 a 8697/15, 12. marec 2020). V danom prípade boli posúdené dve sťažnosti podobného charakteru, o ktorých rozhodla Veľká komora EŠLP spoločne. Prvým sťažovateľom podľa sťažnosti č. 8675/15 bol pán N. D. štátny príslušník Mali. Druhým sťažovateľom podľa sťažnosti č. 8697/15 bol pán N. T., štátny príslušník Pobrežia Sloviny. Sťažovatelia namietali porušenie čl. 4 protokolu č. 4 (zákaz kolektívneho vyhostenia) a čl. 4 protokolu č. 4 spolu s čl. 13 Európskeho dohovoru (právo na efektívny opravný prostriedok). Sťažnosti boli podané v nadväznosti na skutočnosť, že obaja sťažovatelia vnikli na územie Španielska ilegálne cez hranice Ma-

roka a španielskej enklávy Mellila, pričom následne boli vyhostení. Sťažovali sa na ich okamžité vrátenie do Maroka a na nedostatok účinných nápravných opatrení v tomto ohľade. Tvrdili, že boli vystavení kolektívnemu vyhosteniu a nemali možnosť byť identifikovaní, vysvetliť svoje individuálne okolnosti a zlé zaobchádzanie, ktorému údajne riskovali byť vystavení v Maroku, alebo napadnúť ich vrátenie do Maroka prostredníctvom opravného prostriedku s odkladným účinkom. ESLP nezistil porušenie čl. 4 protokolu č. 4 k Európskeho dohovoru, ani čl. 13 EDLP v spojení s čl. 4 protokolu č. 4 k Európskeho dohovoru. Súd usúdil, že sťažovatelia sa v skutočnosti dostali do protiprávnej situácie sami, keď sa úmyselne pokúsili vstúpiť do Španielska 13. augusta 2014 prekročením ochranných hraničných štruktúr Melilly ako súčasť veľkej skupiny a na nepovolenom mieste, pričom využili výhodu veľkej skupiny a použitie sily. Z tohto dôvodu sa rozhodli nevyužívať právne postupy, ktoré existovali na legálny vstup na španielske územie. ESLP preto usúdil, že nedostatok rozhodnutí o individuálnom vyhostení možno pripísať skutočnosti, že žalobcovia za predpokladu, že si želali uplatniť svoje práva podľa Európskeho dohovoru, nevyužili úradné postupy prijímania, ktoré na tento účel existujú, preto to bolo dôsledkom ich správania. Pokiaľ sa zistilo, že neexistencia individualizovaného konania o ich vyhostení bola dôsledkom správania žalobcov, ESLP nemohol považovať žalovaný štát za zodpovedný za neexistenciu opravného prostriedku v Melille, ktorý by im umožňoval namietť toto odstránenie. Z kontextu tohto prípadu vyplýva, že osoba, ktorá nelegálne prekročí hranice a nepožiada o azyl či status utečenca alebo o iný druh medzinárodnej ochrany, môže byť vrátená do krajiny, odkiaľ prišla bez toho, aby bol porušený princíp *non-refoulement*.

Niektoré čiastkové otázky ochrany práv utečencov v rámci Rady Európy rieši i *Európska dohoda o zrušení víz pre utečencov* (1959),²³⁵ ktorá ruší víza pre utečencov, ktorým bol udelený status utečenca v jednom zmluvnom štáte, vo vzťahu ku všetkým ostatným zmluvným štátom dohovoru, ak ich pobyt na území iného štátu nepresiahne 3 mesiace. Význam tohto dohovoru je však veľmi malý vzhľadom na skutočnosť, že ho ratifikovali iba tri členské štáty Rady Európy.

V rámci Rady Európy bol uzavretý i *Európsky dohovor o presune zodpovednosti za utečencov* (1980),²³⁶ ktorého cieľom je podpora vykonávania čl. 28 *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1950) OSN v súvislosti s presunom zodpovednosti za vydávanie cestovných dokladov utečencov z jedného zmluvného štátu na druhý v prípade, ak utečenec legálne presídlil zo zmluvného štátu, kde mu bol udelený status utečenca, do iného zmluvného štátu. Význam tohto dohovoru je

²³⁵ European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees (1959). ETS No. 031. Táto dohoda bola publikovaná v Zbierke zákonov Slovenskej republiky v rámci oznámenia č. 188/2005 Z. z.

²³⁶ European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees (1980). ETS No. 107.

však veľmi malý vzhľadom na skutočnosť, že ho ratifikovali iba dva členské štáty Rady Európy.

Orgány Rady Európy doplnili ustanovenia predchádzajúcich troch dohovorov i niektorými ďalšími nezáväznými dokumentmi. Výbor ministrov Rady Európy (RE) vo svojom *odporúčaní č. 13 (1998)* odporúča členským štátom RE poskytnúť žiadateľom, ktorým nebol priznaný štatút utečenca, právo na účinný opravný prostriedok proti rozhodnutiam o vyhostení v zmysle čl. 3 Európskeho dohovoru. Ochrany práv utečencov sa ďalej týkajú *odporúčanie Výboru ministrov č. 12 (1999) o návrate zamietnutých žiadateľov o azyl, zlúčenie rodiny a osobách bez štátneho občianstva, odporúčanie Výboru ministrov č. 9 (2000) o dočasnej ochrane (útočisku) a odporúčanie Výboru ministrov č. 4 (2002) o právnom postavení osôb prijatých pre účely zlúčenia rodiny*. Utečencov sa týkajú i nezáväzná odporúčania *Parlamentného zhromaždenia RE č. 733 (1976) o situácii utečencov „de facto“*, č. 1016 (1985) *o životných a pracovných podmienkach utečencov a uchádzačov o azyl*, č. 1120 (1990) *o utečencoch z krajín východnej a strednej Európy*, č. 1236 (1994) *o práve na azyl*, č. 1237 (1994) *k situácii uchádzačov o azyl, ktorým bola sťažnosť zamietnutá* a č. 1475 (2000) *o prijímaní žiadateľov o azyl na letiskách*. Všetky spomenuté odporúčania orgánov RE nabádajú štáty k skvalitneniu právnej ochrany utečencov v rôznych špecifických oblastiach. Tieto odporúčania, podobne ako normy európskeho práva vyvinutého v rámci Európskej únie, utečeneckú problematiku nazývajú aj azylovou, ale v skutočnosti ide najmä o aplikáciu noriem medzinárodného utečeneckého práva.

Úprava niektorých práv utečencov je obsiahnutá i v ďalších záväzných dohovoroch Rady Európy, a to napr. v *Európskej sociálnej charte (1961)* a *Európskom dohovore o predchádzaní mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania (1987)*, ktoré zakotvujú niektoré práva použiteľné pre ochranu práv utečencov. Analýza ustanovení týchto dohovorov už presahuje rámec monografie.

4.3 Ochrana práv azylantov a utečencov podľa ľudskoprávnych pravidiel Európskej únie

Pre ochranu práv azylantov a utečencov je však možné využiť i ľudskoprávne normy *Európskej únie*. Európska únia (predtým Európske spoločenstvá – ES) bola pôvodne vytvorené najmä z ekonomických dôvodov. Postupným prehĺbovaním kompetencií jednotlivých orgánov EÚ došlo k rozšíreniu agendy EÚ i na oblasť ľudských práv. Ako prvý orgán sa ochranou ľudských práv zaoberal *Súdny dvor Európskych spoločenstiev* (neskôr Súdny dvor Európskej únie, SDEÚ). V jeho judikatúre je možné nájsť výslovné uznanie viacerých občianskych, poli-

tických, hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv²³⁷ vrátane práv utečencov či žiadateľov o azyl. Ludskoprávne pravidlá Európskej únie sa v mnohom prelínajú s predtým uvedenými pravidlami európskeho azylového systému, pričom tieto pravidlá dopĺňajú.

Úprava ochrany ľudských práv v EÚ sa v nadväznosti na uvedenú judikatúru postupne dostala i do zakladajúcich zmlúv. Prostredníctvom ustanovení *Zmluvy o Európskej únii* (1992) najprv v znení *Amsterdamskej zmluvy* (1999) a neskôr *Lisabonskej zmluvy* (2007),²³⁸ ktorou sa výrazne mení a dopĺňa *Zmluva o Európskej únii* a *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva* (1957)²³⁹ sa následne pojem ľudských práv, resp. základných práv,²⁴⁰ tak ako bol vytvorený judikatúrou SDEÚ dostal do zakladajúcich zmluvných inštrumentov Európskej únie a bol rozvinutý i v normotvornej činnosti orgánov Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Ustanovenia o ochrane ľudských práv sa dostali i do asociačných a iných zmlúv medzi ES a niektorými asociovanými a nečlenskými štátmi EÚ. *Zmluva o Európskej únii* potvrdila i inšpiračnú úlohu vnútroštátnych právnych poriadkov členských štátov v právnych zásadách. SDEÚ vo svojej rozhodovacej činnosti začal prihliadať i ku všetkým týmto prameňom.²⁴¹ V rámci práva EÚ došlo i k sformovaniu katalógov ľudských práv, a to v právne nezáväznej *Charte základných sociálnych práv pracovníkov* (1989),²⁴² ktorá rozvíja princípy charakteristické pre Európsku sociálnu chartu Rady Európy a v *Charte základných práv Európskej únie* (2000), ktorá bola najskôr nezáväzným dokumentom avšak v dôsledku Lisabonskej zmluvy (2007) sa stala záväznou.²⁴³

Problematika ochrany ľudských práv je v súčasnosti formálne zastrešená v ustanoveniach *Zmluvy o Európskej únii* (1992, ďalej aj ZEÚ),²⁴⁴ a to najmä čl. 2, čl. 6 a 7. Tieto články odkazujú na ďalšie dokumenty a v spojitosti s nimi vytvárajú systém *ochrany ľudských práv EÚ*. V nadväznosti na uvedené je možné konštatovať, že v rámci Európskej únie aj v dôsledku Lisabonskej zmluvy (2007) vedľa seba existujú paralelne *tri záväzné katalógy ľudských práv*, a to katalóg práv zakotvený v *Charte základných práv Európskej únie* (2000), katalóg práv zakot-

²³⁷ K tejto problematike bližšie pozri ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 53 – 54.

²³⁸ Úradný vestník EÚ 2007/C 306/01, 17. 12. 2007.

²³⁹ V dôsledku Lisabonskej zmluvy dochádza o. i. k premenovaniu *Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva* (ZES) na *Zmluvu o fungovaní Európskej únie* (ZFEÚ).

²⁴⁰ K porovnaniu týchto pojmov pozri ŠIŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. Praha: ASPI, 2003, s. 14 – 17 a GRYGAR, J. *Ochrana základních práv v Evropské unii*. Praha: IFEC, 2001, s. 17, 27.

²⁴¹ Porovnaj TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 696.

²⁴² Official Journal C. E. 1989, C. 120, s. 51.

²⁴³ Charta základných práv Európskej únie (2000). Úradný vestník EÚ 2010/C 83/02.

²⁴⁴ Konsolidované znenie zmluvy o Európskej únii (1992). Úradný vestník EÚ 2010/C 83/01.

vený v rámci *Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd* (1950) a katalóg práv vytvorený v rámci *doktríny základných práv Súdnyh dvo-rom Európskej únie*. Uvedené katalógy sa navzájom dopĺňajú a v určitom rozsahu sa i prekrývajú. V rámci práva EÚ však majú význam i ustanovenia nezáväznej *Charty základných sociálnych práv pracovníkov* (1989), ktorá je obsahovo rešpektovaná v rámci judikatúry SDEÚ. Ľudskoprávne ustanovenie obsahujú i niektoré asociačné dohody EÚ s inými štátmi, ktoré sú rovnako vynútiteľné v konaní pred SDEÚ.

Súhrnnú kodifikáciu všetkých uvedených katalógov vo svojej podstate predstavuje už spomenutá *Charta základných práv Európskej únie* (2000). Charta zakotvuje všetky najdôležitejšie kategórie práv, ako sú práva osobné, politické, sociálne, hospodárske, kultúrne práva, teda *práva prvej a druhej generácie*, ale i niektoré moderné práva (práva solidarity) *tretej generácie* ľudských práv. Charta je významným dokumentom, ktorý obsahuje zatiaľ najrozsiahlejšiu medzinárodnú listinu práv.²⁴⁵ Ochrany práv azylantov a utečencov sa týka najmä záver kapitoly II., kde je zakotvené právo na azyl (čl. 18) a ochrana v prípade odsunu, vyhostenia či vydania osôb (čl. 19), ale i niektoré iné práva.

4.4 Ochrana práv azylantov a utečencov podľa ľudskoprávných pravidiel Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe

Európsky regionálny rozmer ochrany ľudských práv vrátane práv utečencov posilňujú i ľudskoprávne dokumenty a aktivity *Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe* (OBSE), ktorá však vo svojich dokumentoch nevenuje utečencom komplexnejšiu pozornosť. Na druhej strane OBSE rieši fenomén migrácie v celom rozsahu a využívaním pridanej hodnoty, ktorú môže priniesť regionálnym a globálnym riešeniam. Medzi kľúčové aktíva organizácie patrí široká geografická pôsobnosť, široká a rôznorodá členská základňa, jej normatívna funkcia a medzidimenzionálna angažovanosť, jej vzťah so stredomorskými a ázijskými partnermi pre spoluprácu a rozšírená prítomnosť v teréne. OBSE poskytuje podporu pri budovaní kapacít, politickom poradenstve, zvyšovaní informovanosti a presadzovaní práva, ako aj podpore dialógu. Medzi kľúčové oblasti politiky pri riešení migrácie patria regulácia migrácie v oblasti správy hraníc, bezpečnosti cestovných dokladov, boja proti nadnárodným hrozbám vrátane obchodovania s ľuďmi pozdĺž migračných trás, uľahčenie legálnej migrácie v oblasti riadenia a výskumu pracovnej migrácie, zberu údajov a harmonizácie, podpora ľudí a ko-

²⁴⁵ ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 57.

munít v oblasti slobody pohybu, tolerance, nediskriminácie, integrácie a postúpenia utečencov.

OBSE môže ďalej podporovať medzinárodné úsilie v otázkach súvisiacich s migráciou, s jej pevnými výsledkami v oblasti ľudského rozmeru a jej uznávanej úlohy v oblasti monitorovania ľudských práv. OBSE navyše zohráva dôležitú úlohu pri podpore integrácie, tolerance a nediskriminácie, ako aj vzdelávania. Práca inštitúcií OBSE v týchto oblastiach sa môže uplatniť aj na výzvy v oblasti migrácie. S cieľom zabrániť duplicitě a posilniť súčinnosť v otázkach súvisiacich s migráciou sa OBSE zapája do dialógu s inými regionálnymi a medzinárodnými organizáciami prostredníctvom dialógu a spolupráce na vysokej úrovni.²⁴⁶

4.5 Ochrana práv azylantov a utečencov podľa pravidiel iných regionálnych systémov ochrany ľudských práv

Na účely ochrany práv azylantov a utečencov je možné subsidiárne použiť i mechanizmy ochrany ľudských práv vytvorené v rámci iných svetových regiónov najmä v kontexte zákazu mučenia a iného neľudského či ponižujúceho zaobchádzania či trestania a súvisiacej zásady zákazu vyhostenia osôb, ktorým hrozí takéto zaobchádzanie. Pravidlá zakotvujúce zákaz mučenia a iného neľudského či ponižujúceho zaobchádzania, či trestania sú zakotvené prakticky v každom z významnejších dohovorov a dokumentov prijatých na danej regionálnej úrovni. Ako už bolo uvedené, niektoré z uvedených dohovorov a dokumentov zakotvujú priamo i právo na azyl. V rámci tejto časti sa budeme stručne zaoberať mechanizmami ochrany ľudských práv zakotvenými v rámci amerického, afrického, arabského, ázijského a tichomorského regiónu.

Na americkom kontinente ľudskoprávne aktivity vyvíja *Organizácia amerických štátov* (OAŠ).²⁴⁷ V jej rámci bol prijatý celý rad ľudskoprávnych dokumentov. Ľudskoprávnu dimenziu má i zakladajúca listina OAŠ *Charta OAŠ* (1948).²⁴⁸ K najvýznamnejším dokumentom a dohovorom čisto ľudskoprávneho charakteru patria *Americká deklarácia práv a povinností človeka* (1948)²⁴⁹ a *Americký dohovor ľudských práv* (1969).²⁵⁰ Uvedené dokumenty vytvárajú systém ochrany

²⁴⁶ Dostupné na: <https://www.osce.org/migration>

²⁴⁷ K problematike ochrany ľudských práv v rámci Organizácie amerických štátov bližšie pozri STRÁŽNICKÁ, V. a kol. *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. Bratislava: Eurokódex, 2013, s. 156 – 163.

²⁴⁸ Charter of the Organization of American States (1948). 119 UNTS 3.

²⁴⁹ American Declaration of the Rights and Duties of Man (1948), OEA/Ser.L./V.II.23, doc. 21, rev. 6 (1948).

²⁵⁰ American Convention on Human Rights (1969). OAS Treaty Series No. 36. 1144 UNTS 123.

ľudských práv v určitých rysoch podobný systému Európskeho dohovoru ľudských práv a základných slobôd (1950) Rady Európy. Zakotvujú relatívne komplexné katalógy ľudských práv. Deklarácia zakotvuje ľudské práva prvej i druhej generácie. V čl. XXVII nazvanom „právo azylu“ ustanovuje právo požiadať o azyl takto: „Každá osoba má právo v prípade stíhania, ktoré nevyplýva z bežných zločinov, požiadať o azyl na cudzom území v súlade so zákonmi každej krajiny a medzinárodnými dohodami.“

Dohovor zahŕňa katalóg 26 občianskych a politických práv, z ktorých 21 je formulovaných zhodne s Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach (MPOPP). V porovnaní z MPOPP však navyše, tak ako sme už skôr uviedli v časti 2.1. tejto monografie, upravuje právo na hľadanie a udelenie azylu v čl. 22 ods. 7. Podľa tohto ustanovenia: „Každá osoba má právo na hľadanie a udelenie azylu na cudzom území a v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi a medzinárodnými dohovormi v prípade, že bude stíhaná za politické trestné činy alebo súvisiace bežné trestné činy.“ V čl. 22 ods. 8 je zakotvený princíp *non-refoulement*, podľa ktorého prenasledovaná osoba nesmie byť vrátená do krajiny, kde je ohrozené jeho právo na život alebo osobnú slobodu z dôvodu jeho rasy, národnosti, náboženstva, sociálneho postavenia alebo politických názorov. Azylyanti a utečenci sa však môžu domáhať ochrany i podľa ustanovení čl. 22 ods. 6 a 9, kde je zakotvený zákaz vyhostenia cudzincov, ktorý sa nachádza na území štátu legálne, bez rozhodnutia prijatého podľa práva daného štátu a zákaz kolektívneho vyhostenia cudzincov. Rovnako užitočnými pre uvedené skupiny osôb je čl. 5 zakotvujúci právo na humánne zaobchádzanie zahrňujúce zákaz mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania, čl. 7 zakotvujúci právo na osobnú slobodu, čl. 8 zakotvujúci právo na spravodlivé súdne konanie a pod.

K dohovoru bol v roku 1988 prijatý *Dodatkový protokol týkajúci sa hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv* a v roku 1990 *Protokol o zrušení trestu smrti*. Deklarácia i dohovor zakotvujú i kontrolné mechanizmy dodržovania zakotvených ľudských práv realizované Medziamerickou komisiou pre ľudské práva a Medziamerickým súdom pre ľudské práva. *Medziamerická komisia pre ľudské práva* vznikla v roku 1959 a sídli vo Washingtone. Má *vlastné monitorovacie mechanizmy ochrany ľudských práv* v podobe celého radu spravodajcov, napr. pre otázky práv domorodých národov, žien, detí a pod. Prešetruje i *individuálne sťažnosti a medzištátne sťažnosti* pre porušenie ľudských práv a navrhuje ich mimosúdne vyriešenie. Tieto sťažnosti vyšetruje v rámci procedúry individuálnych sťažností zakotvenej v Americkej deklarácii práv a povinností človeka (1948), ale aj v rámci procedúr individuálnych sťažností a medzištátnych sťažností podľa Amerického dohovoru ľudských práv (1969).

Po prípadnej neúspešnosti mimosúdnej nápravy v nadväznosti na procedúry individuálnych sťažností a medzištátnych sťažností podľa Amerického dohovo-

ru ľudských práv (1969) komisia postupuje sťažnosti *Medziamerickému súdu pre ľudské práva* so sídlom v kostarickom San José. Úlohou tohto súdu, ktorý vznikol v roku 1979, je rozhodovať o sťažnostiach pre porušenie ľudských práv, ktoré mu postúpi Medziamerická komisia pre ľudské práva, a poskytovať výklad právnych nástrojov na podnet členských štátov alebo orgánov Organizácie amerických štátov. Medziamerický súd pre ľudské práva postupne rozvíja svoju judikatúru, v nadväznosti na zakotvené ľudské práva zakotvené v *Americkom dohovore ľudských práv* (1969) ako v rámci procedúry individuálnych sťažností, tak i procedúry medzištátnych sťažností. Jeho judikatúra tvorivo rozširuje výklad jednotlivých ustanovení a postupne chráni i práva, ktoré nie sú v dohovore uvedené. Vydáva i nezáväzné posudky na žiadosť zmluvných štátov.

Vyvinul i judikatúru týkajúcu sa azylantov či utečencov, ako o tom svedčia prípady *Rodina Pacheco Tineo proti Bolívii* (2013) či *Loayza Tamayo proti Peru* (2011). Vo veci práva na hľadanie a udelenie azylu podľa čl. 22 ods. 7 a čl. XXVII Americkej deklarácie práv a povinností človeka vydal i *Posudok na žiadosť štátu Ekvádor* (2018)²⁵¹ o inštitúte azylu v rôznych formách a legalite jeho uznania za ľudské právo všetkých osôb v súlade so zásadou rovnosti a nediskriminácie. V tejto súvislosti daný súd konštatoval, že v rámci medziamerického systému ľudských práv je právo hľadať azyl a získať azyl ľudským právom, hľadať a získať medzinárodnú ochranu na cudzom území vrátane statusu utečenca podľa príslušných inštrumentov OSN alebo príslušných vnútroštátnych právnych predpisov a územný azyl podľa rôznych medziamerických dohovorov v tejto oblasti. Diplomacický azyl nie je chránený podľa čl. 22 ods. 7 Amerického dohovoru o ľudských právach alebo čl. XXVII Americkej deklarácie práv a povinností človeka, a preto sa musí riadiť medzinárodnými dohovormi, ktoré ho upravujú, a vnútroštátnymi právnymi predpismi. Zásada zákazu vyhostenia alebo vyhostenia je vykonateľná pre každú zahraničnú osobu vrátane medzinárodnej ochrany tých, ktorých sa to týka, nad ktorými príslušný štát vykonáva právomoc alebo ktorá nie je pod jeho účinnou kontrolou, bez ohľadu na to, či sa nachádza na pevnine, rieke, mori alebo na území štátu.

V priestore Afriky sú významné mechanizmy ochrany ľudských práv vytvorené rámci *Africkej únie*, integračného zoskupenia, ktoré v roku 2001 nahradilo *Organizáciu africkej jednoty* (OAJ).²⁵² Z dohovorov v oblasti ľudských práv má

²⁵¹ ADVISORY OPINION OC-25/18 OF 30 MAY 2018 REQUESTED BY THE REPUBLIC OF ECUADOR, Inter-American Court of Human Rights (IACrHR), 30 May 2018, available at: <https://www.refworld.org/cases,IACRTHR,5c87ec454.html> [accessed 21 April 2020]

²⁵² K problematike ochrany ľudských práv v rámci Africkej únie bližšie pozri STRÁŽNICKÁ, V. a kol. *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. Bratislava: Eurokódex, 2013, s. 163 – 166.

najväčší význam *Africká charta ľudských práv a práv národov* (1981).²⁵³ Jej špecifikom je, že zakotvuje práva všetkých troch generácií vrátane práv kolektívneho charakteru a tiež povinnosti jednotlivcov. Tento dohovor uznáva právo prenasledovanej osoby hľadať a získať azyl v iných krajinách v čl. 12 ods. 3. Africká charta v čl. 23 ods. 2 zakazuje azylantom či utečencom zúčastňovať sa na „*podvratných činnostiach*“. Pre ochranu práv utečencov či azylantov je možné použiť i ďalšie práva zakotvené v charte tak ako v prípade iných už analyzovaných regionálnych či univerzálnych ľudskoprávných dohovorov či dokumentov.

Kontrolný mechanizmus Africkej charty vychádza z právomoci *Africkej komisie pre ľudské práva* vytvorenej Konferenciou hláv štátov a vlád OAS (dnes Konferencia hláv štátov Africkej únie) v roku 1986. Táto komisia sídli v meste Banjul v Gambii. Jej úlohy majú politický, preventívny a zmierovací charakter. Táto komisia je kvázi súdnym orgánom, ktorý prešetruje individuálne sťažnosti pre porušenie Africkej charty a poskytuje výklad ustanovení Africkej charty. V roku 2004 formálne vznikol aj *Africký súd pre ľudské práva a práva národov* na základe *Protokolu k Africkej charte ľudských práv a práv národov o vytvorení Afrického súdu pre ľudské práva a práva národov* (1998).²⁵⁴ Tento súd prijíma a rieši sťažnosti jednotlivcov, ktoré mu postúpi Africká komisia pre ľudské práva a práva národov, sťažnosti štátov, ale aj sťažnosti mimovládnych organizácií a jednotlivcov zo štátov, ktoré prijali túto právomoc súdu osobitnou deklaráciou. Tento súd sídli v meste Aruša v Tanzánii. Azylovo či utečenecky orientovaná judikatúra tohto súdu zatiaľ nie je známa. V budúcnosti sa tento súd má stať súčasťou nového súdneho orgánu so širšie koncipovanou právomocou, ktorý sa bude nazývať *Africký súdny dvor spravodlivosti a ľudských práv. Protokol o štatúte Afrického súdneho dvora spravodlivosti a ľudských práv* (2008),²⁵⁵ ktorým sa má tento orgán zriadiť, je v súčasnosti v procese ratifikácie.

Ľudskoprávne aktivity v priestore severnej Afriky a ázijského Blízkeho východu vyvíja *Liga arabských štátov* (LAŠ). Tieto jej aktivity vychádzajú z *rezolúcie Rady LAŠ č. 2443* z roku 1968, ktorou sa zriadila *Arabská komisia pre ľudské práva*. Jej funkcie spočívajú v príprave návrhov dohovorov a iných návrhov pre Radu Ligy arabských štátov, iniciatíva a predkladanie odporúčaní na ochranu práv jednotlivcov a podpora všeobecného rešpektu k ľudským právam v arabských štátoch. Nemá žiadne oprávnenia kvázi súdneho charakteru. V roku 1994

²⁵³ African Charter on Human and Peoples' Rights (1981). OAU Doc. CAB/LÉG/67/3 rev. 5. 1520 UNTS 217.

²⁵⁴ Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Establishment of an African Court on Human and People's Rights (1998) [online]. [cit. 2015-09-24]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/3f4b19c14.html>

²⁵⁵ Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights (2008). [online]. [cit. 2015-09-24]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/4937f0ac2.html>

vlády členských štátov LAS prijali prvú verziu *Arabskej charty ľudských práv*, ktorá artikuluje ľudské práva v súlade s historickým islamským právom šaría. Tento dokument neratifikoval žiaden štát. Preto bola táto charta modifikovaná v roku 2004. *Arabská charta ľudských práv* (2004)²⁵⁶ už korešponduje s medzinárodnými štandardmi ochrany ľudských práv. Nadobudla medzinárodnoprávnú záväznosť v roku 2008. V čl. 23 zakotvuje právo hľadať azyl takto: „Každý občan má právo hľadať politický azyl v iných krajinách a utekať pred prenasledovaním. Osoba, ktorá bola stíhaná za spoločný trestný čin, nemá z tohto práva úžitok. Politickí utečenci sa nemôžu vydávať.“ Pre ochranu práv utečencov či azylantov je možné použiť i ďalšie práva zakotvené v charte tak ako v prípade iných už analyzovaných regionálnych či univerzálnych ľudskoprávných dohovorov či dokumentov. Charta zakotvuje aj spravodajskú kontrolnú procedúru, ktorú realizuje *Výbor expertov pre ľudské práva*.²⁵⁷

Ľudskoprávne aktivity vyvíja i *Organizácia islamskej konferencie*, ktorá združuje štáty s islamským náboženstvom z rôznych častí Afriky a Ázie. V rámci tejto organizácie boli prijaté dva dokumenty. Prvým je *Všeobecná islamská deklarácia ľudských práv* (1981) a druhým *Káhirska deklarácia o ľudských právach v Islame* (1990). V rámci oboch týchto dokumentov sa deklarujú individuálne ľudské práva, avšak s obmedzeniami, ktoré vyplývajú z *islamského práva šaría*. Zásada nediskriminácie je obmedzená delením ľudí na moslimov a nemoslimov. Oba dokumenty vychádzajú z koncepcie, že zdrojom ľudských práv je sám Boh. Obracajú sa na všetkých moslimov, ale nie na štáty. Vo vede v nadväznosti na uvedené rezonuje názor, že islamská koncepcia ochrany ľudských práv je nezlučiteľná s medzinárodnými a európskymi štandardmi ľudských práv.²⁵⁸

Všeobecná islamská deklarácia ľudských práv (1981) zakotvuje i právo požiadať o azyl v čl. IX takto: „Každá prenasledovaná alebo utláčaná osoba má právo požiadať o útočisko a azyl. Toto právo je zaručené každej ľudskej bytosti bez ohľadu na rasu, náboženstvo, farbu a pohlavie...Al Masjid Al Haram (posvätný Alahov dom) v Mekke je útočiskom pre všetkých moslimov...“. *Káhirska deklarácia o ľudských právach v Islame* (1990) zakotvuje i právo požiadať o azyl v čl. 12 takto: „Každý človek má v rámci šarie právo na voľný pohyb a na výber svojho bydliska, či už vo vnútri alebo mimo svojej krajiny a ak je prenasledovaný, má právo požia-

²⁵⁶ Arab Charter on Human Rights (1994) [online]. [cit. 2015-09-24]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38540.html>

²⁵⁷ K problematike ochrany ľudských práv v Africkej únii bližšie pozri STRÁŽNICKÁ, V. a kol. *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. Bratislava: Eurokódex, 2013, s. 163 – 166.

²⁵⁸ Pozri napr. ŠTURMA, P. *Medzinárodná a evropské kontrolní mechanizmy v oblasti ľudských práv*. 3. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 87 a SUDRE, F. *Medzinárodná a evropské právo ľudských práv*. Brno: Masarykova universita Brno, 1997, s. 168 – 169.

dať o azyl v inej krajine. Krajina útočiska utečenca zabezpečí jeho ochranu, až kým nedosiahne bezpečnosť, pokiaľ azyl nie je motivovaný činom, ktorý šaria považuje za trestný čin.“ Pre ochranu práv utečencov či azylantov je možné použiť i ďalšie práva zakotvené v oboch deklaráciách tak ako v prípade iných už analyzovaných regionálnych či univerzálnych ľudskoprávných dohovorov či dokumentov.

V priestore južnej Ázie, východnej Ázie a Pacifiku sú medzinárodnoprávne aktivity v oblasti ochrany ľudských práv minimálne. Určité náznaky snáh o vytvorenie medzinárodného ľudskoprávneho mechanizmu v týchto regiónoch predstavuje nezáväzná *Bangkokská deklarácia ľudských práv* (1993) ázijských štátov, ako aj viacero nezáväzných ľudskoprávných deklarácií štátov juhovýchodnej Ázie združených v medzinárodnej organizácii *Asociácia národov juhovýchodnej Ázie* (angl. skratka ASEAN), z ktorých najvýznamnejšia je *Deklarácia ľudských práv ASEAN* (2012).²⁵⁹ Táto deklarácia v bode 16 zakotvuje právo požiadať o azyl a právo získať azyl týmto spôsobom: „Každá osoba má právo požiadať o azyl a získať azyl v inom štáte v súlade so zákonmi tohto štátu a príslušnými medzinárodnými dohodami.“

²⁵⁹ ASEAN Human Rights Declaration, 18 November 2012, Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), available at: <https://www.refworld.org/docid/50c9fea82.html> [accessed 22 April 2020]

5 ĎALŠIE PRAVIDLÁ MEDZINÁRODNÉHO PRÁVA VEREJNÉHO SÚVISIACE S MEDZINÁRODNOPRÁVNÝM INŠTITÚTOM AZYLU A MEDZINÁRODNÝM UTEČENECKÝM PRÁVOM

K ochrane práv utečencov a azylantov prispieva i celý rad ďalších pravidiel medzinárodného práva verejného. Ide o pravidlá z oblasti medzinárodného cudzineckého práva, diplomatickej ochrany v medzinárodnom práve, apolitizmu a bipolitizmu v medzinárodnom práve, medzinárodného morského práva, medzinárodného trestného práva, medzinárodného humanitárneho práva a normy medzinárodného migračného práva.

5.1 Ochrana práv azylantov a utečencov podľa pravidiel medzinárodného cudzineckého práva

Medzinárodné cudzinecké právo je odvetvie medzinárodného práva, ktoré obsahuje zásady, inštitúty a normy upravujúce otázky vstupu a pobytu cudzincov na územie štátu, práv a povinností cudzincov, ako aj otázky opustenia územia štátu cudzincom. Na prvý pohľad teda má úzky súvis s problematikou ochrany práv azylantov a utečencov, ktorí sú v prvom rade cudzincami. Každý cudzinec, ktorý legálne vstúpi na územie iného štátu, môže skôr či neskôr (v prípade, ak mu hrozí v domovskom štáte prenasledovanie) požiadať o azyl alebo o status utečenca, prípadne o dočasnú ochranu alebo doplnkovú ochranu. Cudzinci takto často urobia ihneď po legálnom alebo aj nelegálnom prekročení štátnej hranice s tým, že otázky prekročenia hraníc cudzincami sú predmetom medzinárodného i vnútroštátneho cudzineckého práva. Medzinárodné cudzinecké právo ako špecifické pododvetvie medzinárodného práva verejného teda vykazuje úzky súvis s normami medzinárodnoprávneho inštitútu azylu i s normami medzinárodného utečeneckého práva. Vzhľadom na tieto súvislosti štáty často upravujú niektoré otázky súvisiace s procesom udelenia azylu alebo statusu utečenca v rámci noriem svojho cudzineckého práva. Každý štát si môže vytvoriť vlastné vnútroštátne pravidlá v oblasti cudzineckých režimov. Musí však pri tom rešpektovať normy medzinárodného práva.

5.1.1 Medzinárodnoprávna úprava cudzineckých režimov a jej vzťah k ochrane práv azylantov a utečencov

Cudzinca je možné v zjednodušenom zmysle slova definovať ako osobu, ktorá nie je štátnym občanom krajiny, v ktorej žije. Právne postavenie cudzincov je regulované právnym poriadkom štátu, kde žijú. Vnútroštátne právne poriadky štátov však musia rešpektovať minimálne medzinárodné štandardy ľudských práv cudzincov sformované v obyčajových i zmluvných normách medzinárodného práva.²⁶⁰ Cudzinci majú spravidla rovnaké práva a povinnosti ako štátni občania s výnimkou politických práv a brannej povinnosti. Obmedzenia existujú i v oblasti nadobúdania nehnuteľného majetku.

Medzinárodnoprávna úprava právneho postavenia cudzincov nie je rozsiahla. Prvé snahy o kodifikáciu práv cudzincov boli zreteľné v rámci *Parížskej konferencie o hospodárskych právach cudzincov* (1929) a *Haagskej konferencie o zodpovednosti štátu za škody spôsobené cudzincom* (1930).²⁶¹ Tieto snahy neboli veľmi úspešné. Preto v tejto oblasti platia najmä nie veľmi početné normy obyčajového práva. Obsah obyčajových pravidiel medzinárodného cudzineckého práva však nie je dostatočne jasný a často sa stáva príčinou vzniku sporov medzi štátmi.²⁶² Obyčajové normy v oblasti práv cudzincov v súčasnosti zachytáva *Deklarácia o ľudských právach jednotlivcov, ktorí nie sú štátnymi občanmi krajiny v ktorej žijú* (1985)²⁶³ Valného zhromaždenia OSN. Podľa tejto deklarácie majú cudzinci celý rad práv. Ide o právo na život a osobnú bezpečnosť, právo na zákaz svojvoľného uväznenia alebo zadržania, právo na ochranu proti svojvoľnému zasahovaniu do súkromia, rodiny, domova alebo korešpondencie, právo na rovné postavenie pred súdmi, tribunálmi a inými orgánmi, právo na pomoc tlmočníka v trestných veciach, právo vybrať si partnera, právo oženiť sa (vydať sa) a založiť si rodinu, právo na slobodu myslenia, názorov, svedomia a náboženstva, právo zachovať si vlastný jazyk, kultúru a tradície, právo preniesť si do zahraničia svoje zárobky, úspory a iné peňažné čiastky pri rešpektovaní domácich menových predpisov, právo na slobodu prejavu, právo na pokojné zhromažďovanie, právo na vlastný majetok a na spoločný majetok s inými, právo na opustenie krajiny a iné.²⁶⁴

²⁶⁰ Porovnaj POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 6.*, doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 59.

²⁶¹ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 6.*, doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 59.

²⁶² POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 6.*, doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 59.

²⁶³ Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live (1985). UN Doc. A/RES/40/144 (1985).

²⁶⁴ Bližšie pozri POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 6.*, doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 60.

Táto deklarácia teda cudzincom priznáva takmer všetky základné ľudské práva a slobody s výnimkou politických práv a navyše špeciálne právo na odchod z krajiny. Vo vzťahu k cudzincom majú teda štáty obyčajovými normami stanovenú povinnosť zachovať pri nakladaní s cudzincami určitý minimálny štandard ľudských práv. Tento štandard musí byť štátom poskytovaný i v prípade, ak by rovnaké práva odopieral i vlastným štátnym občanom. Zo všeobecných zásad medzinárodného práva sa v oblasti práv cudzincov používajú princípy rovnoprávnosti cudzincov a vzájomnosti v oblasti poskytovania niektorých práv. Právna ochrana práv cudzincov je zakomponovaná i do súčasného medzinárodného práva ľudských práv, prostredníctvom formulácie tých ľudských práv, ktoré sú v medzinárodných zmluvných dokumentoch sprevádzané formuláciou „každý má právo“. Niektoré práva cudzincov sú teda chránené prostredníctvom významných dohovorov z oblasti ochrany ľudských práv, ako sú *Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach* (1966)²⁶⁵ alebo *Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd* (1950). Uvedené úpravy sú dosť komplexné, a preto v praxi ani nevyvstáva potreba osobitnej komplexnej mnohostrannej zmluvnej úpravy práv cudzincov. Osobitná zmluvná úprava v oblasti cudzineckého práva sa obmedzuje hlavne na dvojstranné zmluvy. Vzhľadom na obmedzený počet medzinárodnoprávných noriem v oblasti cudzineckého práva je prevažná väčšina otázok právneho postavenia cudzincov v praxi štátov upravená normami vnútroštátneho práva.

Otázky cudzineckého práva sú riešené i v rámci práva Európskej únie. Slovenská republika ako členský štát Európskej únie musí rešpektovať pravidlá stanovené pre oblasť cudzineckých režimov. Základ právnych úprav v tejto oblasti predstavuje *Zmluva o Európskej únii* (1992) a *Zmluva o fungovaní Európskej únie* (1957)²⁶⁶ a ich ustanovenia, ktoré zakotvujú zásady vízovej, azylovej, prístahovateľskej a inej politiky týkajúcej sa slobody pohybu osôb. V nadväznosti na tieto zakladajúce zmluvy boli prijaté i normy sekundárneho práva EÚ na ich vykonanie. Uvedenej oblasti sa týkajú i dve známe *Schengenské dohody o rušení kontrol na spoločných štátnych hraniciach* (1985 a 1990).

Kľúčovým ustanovením pre cudzinecký režim občanov Európskej únie v jej rámci je čl. 21 *Zmluvy o fungovaní Európskej únie* (1957), ktorý stanovuje, že každý občan únie má právo slobodne sa pohybovať a pobývať na území členských štátov s výhradou obmedzení a podmienok stanovených v zmluvách a v opatreniach prijatých k ich vykonaniu. Obmedzenia voľného pohybu osôb sú možné v duchu čl. 45 alebo 52 tejto zmluvy, ak je to odôvodnené verejným poriadkom,

²⁶⁵ International Covenant on Civil and Political Rights (1966). United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 17. Tent pakt vyšiel v Zbierke zákonov v rámci vyhlášky MZV č. 120/1976.

²⁶⁶ Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie vyšlo spoločne v Úradnom vestníku EÚ C 202, 7. 6. 2016, s. 1.

verejnou bezpečnosťou alebo ochranou zdravia. Dôvod odoprenia vstupu na územie štátu však musí spočívať konkrétne v danej osobe s podmienkou, že štát zasahuje rovnako i proti vlastným príslušníkom. K realizácii príslušných ustanovení zmluvy bola prijatá *smernica Rady č. 64/221/EHS o koordinácii zvláštnych opatrení týkajúcich sa pohybu a pobytu cudzích štátnych príslušníkov*, ktorá však bola medzičasom zrušená *smernicou Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov*.²⁶⁷ Táto smernica je v súčasnosti základom pre právnu úpravu v oblasti práva občanov EÚ na slobodu pohybu v rámci EÚ.

5.1.2 Vnútroštátne cudzinecké právo a jeho vzťah k ochrane práv azylantov a utečencov

Vnútroštátne cudzinecké právo vo všeobecnosti spravídla zakotvuje pripustenie cudzincov na územie štátu, práva a povinnosti cudzincov, odchod cudzincov zo štátu pobytu a ich prípadné vyhostenie. *Vpustenie cudzincov na územie štátu sa viaže na určité podmienky, z ktorých najbežnejšia je vízová povinnosť*.²⁶⁸ Štáty regulujú vstup cudzincov na svoje územie vízami rôznych druhov (pracovné, tranzitné, turistické a pod.). Štáty si tieto otázky často upravujú v dvojstranných zmluvách. V slovenskej právnej úprave sú tieto otázky riešené v *zákone č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov*. Tento zákon rozoznáva schengenské víza a národné víza. *Pobyt cudzincov na území štátu sa reguluje úpravou rôznych druhov pobytov cudzincov*. Zákon č. 404/2011 Z. z. rozoznáva trvalý pobyt, prechodný pobyt a tolerovaný pobyt cudzincov. *Práva a povinnosti cudzincov sú poskytované v rámci určitých režimov, ktoré je možné klasifikovať a ktoré sú poskytované často na základe reciprocit (vzájomnosti)*. V praxi štátov rozoznávame viacero cudzineckých režimov. Najširší výpočet týchto režimov uvádzaný v starších učebniciach medzinárodného práva zahŕňa národný režim, zmluvný režim, režim najvyšších výhod, špeciálny režim, preferenčný režim a režim minimálneho štandardu.²⁶⁹ *Národný cudzinecký režim* spočíva v tom, že vnútroštátne normy platia aj pre cudzincov s obmedzeniami v oblasti politických práv a vojenskej povinnosti. Právna úprava je teda rozptýlená vo väčšom počte zákonných noriem. Tento režim je typický pre Slovenskú republiku. Osobitosťou *zmluvného cudzineckého režimu* je skutočnosť, že je obsiahnutý v medzinárodnej zmluve upravujúcej cudzinecké právo, a to buď v zhode s národným režimom, alebo v súlade so

²⁶⁷ Úradný vestník EÚ L 158, 30/04/2004, s. 0077 – 0123.

²⁶⁸ KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Druhé doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 269.

²⁶⁹ TOMKO, J. a kol. *Medzinárodné verejné právo*. Bratislava: Obzor, 1988, s. 227 – 228.

zásadami medzinárodného práva. Osobitným druhom zmluvného cudzineckého režimu je *cudzinecký režim najvyšších výhod*. V rámci tohto zmluvného režimu sa štáty prostredníctvom spravidla všeobecne formulovanej klauzuly zaväzujú poskytnúť cudzincom najvyššie práva a výhody, ktoré v súčasnosti poskytujú alebo budú poskytovať vo vzťahu k tretím štátom vo všeobecnosti. *Špeciálny cudzinecký režim* spočíva v úprave práv a povinností cudzincov osobitnými vnútroštátnymi zákonmi, pri zachovaní zásad medzinárodného práva. *Preferenčný cudzinecký režim* spočíva v preferovaní určitých skupín cudzincov na základe vnútroštátneho práva. Takéto preferenčné režimy existujú napr. vo vzťahu medzi Veľkou Britániou a členskými štátmi Commonwealthu alebo medzi členskými štátmi Európskej únie. V slovenských pomeroch existuje preferenčný cudzinecký režim vo vzťahu k etnickým Slovákom žijúcim v zahraničí, a to na základe zákona č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov. *Cudzinecký režim minimálneho štandardu* je režimom, ktorý je založený na poskytovaní základných práv vyplývajúcich z obyčajového všeobecného medzinárodného práva, ktoré každý štát vo vzťahu k cudzincom musí poskytnúť hlavne v oblasti základných ľudských práv a osobných a majetkových práv.

Otázka poskytovania jednotlivých práv cudzincom vychádza o. i. aj z princípu *vzájomnosti (reciprocity)*. Rozoznávame dva druhy vzájomnosti, a to vzájomnosť formálnu a materiálnu. Formálna reciprocita znamená poskytovanie určitých skupín práv bez skúmania, či sú tie isté práva poskytované zo strany druhého štátu, kým sa nepreukáže opak. Materiálna reciprocita znamená poskytovanie konkrétnych práv za predpokladu existujúcej reciprocity. V slovenskom právnom poriadku je táto otázka upravená v zákone č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom (ZMPSaP), ako aj v Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. *Formálna vzájomnosť* v podmienkach SR vo svojej podstate znamená, že konkrétnemu cudzincovi sú poskytované práva bez formálneho skúmania, či sú obdobné práva poskytované slovenským štátnym občanom v krajine pôvodu cudzinca. Formálna reciprocita sa poskytuje v oblasti osobných a majetkových práv. *Materiálna vzájomnosť* v podmienkach SR znamená vo svojej podstate poskytovanie práv cudzincovi iba v prípade, ak sa zistí, že daný typ práv sa poskytuje i našim štátnym občanom v krajine pôvodu cudzinca. Materiálna vzájomnosť sa používa v oblasti niektorých procesných práv. Základný rámec postavenia cudzincov v Slovenskej republike poskytuje aj *Ústava Slovenskej republiky* č. 460/1992 Zb. v čl. 52 ods. 2. Tento článok obsahuje rámcovú úpravu základných ľudských práv a slobôd vo vzťahu k cudzincom, ktorým podľa tohto ustanovenia náležia všetky práva zakotvené v druhej hlave ústavy, pokiaľ nie sú výslovne priznávané občanom Slovenskej republiky. Na základe tohto ustanove-

nia sa cudzincom musia poskytnúť všetky práva, ktoré majú v ústave priznané bez ohľadu na vzájomnosť.

Odchod cudzincov zo štátu pobytu a ich vyhostenie vychádza zo zásady slobody pohybu. Cudziniec teda môže územie štátu kedykoľvek opustiť. Cudzinca možno zadržať z oprávnených dôvodov, ktorými sú napr. spáchanie trestného činu a potreba vykonať trestné konanie, odpykanie trestu, skutočnosť, že cudziniec nezaplatil dane alebo iné dlhy.²⁷⁰ Štát má na druhej strane i právo cudzinca vyzvať, aby opustil jeho územie a v prípade neuposlúchnutia výzvy i vyhostiť (angl. *expulsion*), prípadne vyvieť či deportovať násilným spôsobom (angl. *reconduction, deportation*).²⁷¹ *Vyhostenie*, resp. *deportácia* by mali byť v súlade s normami medzinárodného práva ľudských práv. Napríklad podľa čl. 13 *Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach* (1966) môže byť cudziniec vyhostený z územia štátu, kde sa právoplatne nachádza len na základe rozhodnutia, ku ktorému sa dospelo na základe zákona, pričom cudziniec musí mať právo predložiť námietky proti svojmu vyhosteniu, dať svoj prípad preskúmať pred príslušným orgánom a byť pred takýmto orgánom zastúpený.²⁷² *Vyhostenie* je aktom správneho charakteru. Medzinárodné právo neupravuje dôvody vyhostenia, avšak v medzinárodnom spoločenstve panuje presvedčenie, že štáty by k vyhosteniu nemali siahť bezdôvodne a svojvoľne, ale len na základe konkrétnych a oprávnených dôvodov, ako je ohrozovanie bezpečnosti, verejného poriadku, páchanie trestnej činnosti a pod.²⁷³ V prípade závažných trestných činov sa cudzinci súdia a trestajú na území štátu, kde tento čin spáchali. V slovenskej právnej úprave sú otázky vyhostenia riešené v *zákone č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov*.

K *deportácii*, t. j. násilnému vyvezeniu cudzinca do jeho domovského štátu dochádza spravidla v prípade, ak osoba neuposlúchne výzvu na opustenie územia v nadväznosti na legálne ukončenú procedúru vyhostenia. Niektoré štáty však siahajú k deportácii i bez osobitných správnych konaní v prípadoch, ak je osoba bez dokladov, nežiada o azyl, nemá prostriedky na živobytie a žíví sa žobravým či potulným spôsobom života. Domovský štát takýchto osôb má povinnosť prijať ich na svoje územie.²⁷⁴

²⁷⁰ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 6.*, doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 65.

²⁷¹ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 349.

²⁷² POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 6.*, doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 65.

²⁷³ KLUČKA, J. *Mezinárodní právo veřejné (všeobecná a osobitná část)*. Druhé doplněné a přepracované vydání. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 272.

²⁷⁴ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 351.

5.2 Právo diplomatickej ochrany v medzinárodnom práve a jeho vzťah k ochrane práv azylantov a utečencov

Inštitút diplomatickej ochrany štátnych občanov v cudzine má relatívne staré historické korene. Aplikácia tohto inštitútu prichádza do úvahy v prípade, ak štát vo vzťahu k cudzincovi poruší medzinárodné právo a tento sa nedokáže domôcť nápravy prostriedkami vnútroštátneho práva tohto štátu. V takom prípade má domovský štát cudzinca právo prevziať jeho nárok a uplatňovať ho voči povinnému štátu ako svoj vlastný. Toto právo štátu sa nazýva *právom diplomatickej ochrany*. V tomto prípade spor prechádza z oblasti vnútroštátneho práva do oblasti medzinárodnoprávných vzťahov medzi štátmi. Riešenie tohto sporu sa potom spravuje pravidlami riešenia medzinárodných sporov. Z hľadiska vzťahu tohto inštitútu k otázke ochrany práv azylantov a utečencov je možné uviesť, že v procese kodifikácie medzinárodnoprávnej úpravy tohto inštitútu v rámci činnosti Komisie OSN pre medzinárodné právo bolo sformulované pravidlo, že právo diplomatickej ochrany môže byť poskytnuté zo strany štátu aj osobe, ktorá v jeho rámci získala status utečenca.

Inštitút diplomatickej ochrany je doposiaľ upravený *prevažne obyčajovými normami*. Niektoré z týchto noriem kryštalizovali i v nadväznosti na judikatúru medzinárodných arbitrážnych a súdnych orgánov. Tieto pravidla nie sú veľmi početné. Základným pravidlom v oblasti diplomatickej ochrany je pravidlo, že *štát má právo poskytnúť diplomatickú ochranu*. Štát však *nemá povinnosť poskytnúť diplomatickú ochranu v každom prípade*. Záleží teda na jeho zvážení celého prípadu. Sloboda štátu vo vzťahu k poskytnutiu diplomatickej ochrany rezonuje v rozsudku Medzinárodného súdneho dvora (MSD) vo veci *Barcelona Traction* z roku 1970.²⁷⁵ MSD tu konštatoval, že: „Štát treba považovať za jediného oprávneného rozhodnúť o tom, či poskytne diplomatickú ochranu, v akom rozsahu ju poskytne a kedy skončí s jej výkonom. Pri rozhodovaní o týchto otázkach má možnosť úvahy, v rámci ktorej môže zohľadniť aj okolnosti politickej či inej povahy bezprostredne nesúvisiace s konkrétnym prípadom.“²⁷⁶

V nadväznosti na uvedené pravidlá má jednotlivец *právo požiadať o poskytnutie diplomatickej ochrany*. O diplomatickú ochranu môže požiadať ako fyzická, tak i právnická osoba. Diplomatickú ochranu fyzickej osoby môže v prevziať len ten štát, ktorý preukáže, že medzi ním a chránenou osobou existuje *skutočný vzťah* (angl. *genuine link*). Toto pravidlo bolo potvrdené v rozsudku Medzi-

²⁷⁵ Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Belgium v. Spain, I. C. J. Reports 1970, s. 3 a nasl.

²⁷⁶ Bližšie pozri KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Druhé doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 263.

národného súdneho dvora v spore medzi Lichtenštajnskom a Guatemalou v už spomenutom prípade *Nottebohm* z roku 1955.²⁷⁷ U fyzických osôb predstavuje komplikáciu bipolitizmus. Tu je vždy potrebné skúmať, ku ktorému štátu má bipolit bližší faktický vzťah. Medzinárodné súdne orgány však prevažne odmietajú priznávať právo diplomatickej ochrany vo vzťahu k bipolitom. Podobne sa stavajú i k apolitom. Diplomatickú ochranu *právnických osôb môže uplatniť štát, ktorého príslušnosť táto právnická osoba má*. Diplomatickou ochranou právnických osôb sa zaoberal MSD v spomenutom prípade *Barcelona Traction* z roku 1970. Podľa rozsudku MSD v tomto prípade *právnická osoba je považovaná za príslušnú k určitému štátu, ak bola založená podľa jeho právneho poriadku alebo ak má na jeho území registrované úradné sídlo (inkorporácia)*. MSD tiež konštatoval, že prax štátov prisudzuje príslušnosť právnickej osobe i v prípade, *ak na území štátu sídli vedenie alebo centrum kontroly právnickej osoby alebo ak v rámci právnickej osoby vlastní jeho štátni príslušníci väčšinu akcií či kapitálu*. Tieto kritéria sa však používajú len vtedy, ak štát ich sídla či registrácie nejaví o diplomatickú ochranu záujem Pre úspešné prevzatie nároku je potrebné, aby bola splnená *podmienka vyčerpania vnútroštátnych opravných prostriedkov* t. j. musí nastať skutočnosť, že vnútroštátny subjekt nie je schopný dovoliť sa svojich práv prostriedkami vnútroštátneho práva v cudzom štáte. Oprávnený subjekt však pritom musí vyčerpať všetky dostupné a účinné vnútroštátne prostriedky nápravy. Príkladom zamietnutia žaloby pre nevyčerpanie vnútroštátnych opravných prostriedkov je prípad sporu medzi USA a Švajčiarskom vo veci *Interhandel* z roku 1959.²⁷⁸ Ak oprávnený subjekt požiada o diplomatickú ochranu a štát prevezme jeho nárok, *daný oprávnený subjekt sa nemôže diplomatickej ochrany vzdať proti vôli štátu*. Na druhej strane *štát by nemal vykonávať diplomatickú ochranu bez súhlasu subjektu*, ktorý síce má oprávnené nároky v cudzine, avšak o diplomatickú ochranu nepožiadal. Ak štát prevezme nárok svojej fyzickej či právnickej osoby, pričom *sa môže tohto nároku domáhať bez účasti poškodenej osoby alebo za jej priamej účasti*. Štát môže *žiadať čiastku, ktorá sa rovná ujme jeho občana, ale aj ľubovoľnú čiastku podľa svojho zváženia*. Ak je štátu priznané odškodnenie, štát s ňou môže voľne naložiť. Najčastejšie ju vypláti poškodenej osobe, ale nemusí tak urobiť. Medzinárodné právo mu túto povinnosť neukladá.

Význam inštitútu diplomatickej ochrany v porovnaní s minulosťou do určitej miery poklesol aj z toho dôvodu, že mnohé z nárokov fyzických osôb je možné riešiť prostredníctvom medzinárodnoprávnych mechanizmov ochrany ľudských práv. V praxi je však inštitút diplomatickej ochrany stále využívaný. Osobitný význam má najmä pre jednotlivcov z tých krajín, ktoré neumožňujú, aby sa jed-

²⁷⁷ Bližšie pozri POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 66 – 67.

²⁷⁸ *Interhandel, Switzerland vs. USA*, I. C. J. Reports 1959, s. 6 a nasl.

notlivci pod ich jurisdikciou obracali na medzinárodné súdne a kvázi súdne orgány v oblasti ochrany ľudských práv. Komisia OSN pre medzinárodné právo preto v roku 1997 rozhodla o kodifikácii tejto oblasti medzinárodného práva.

Komisia OSN pre medzinárodné právo v roku 2006 prijala kodifikačný *Návrh článkov o diplomatickej ochrane s komentárom* po druhom čítaní.²⁷⁹ Tento návrh článkov v mnohom kopíruje spomenuté existujúce obyčajové pravidlá, ale pridáva i niektoré nové rozvojové pravidlá. Podľa článku 1 diplomatickú ochranu predstavuje *použitie diplomatického aktu alebo iných prostriedkov mierového riešenia sporov štátom v smere prevzatia prípadu svojho štátneho občana vo vzťahu ku škode, ktorá tomuto občanovi vznikla z medzinárodne protiprávneho správania iného štátu*. Článok 2 potvrdzuje, že štát má *právo vykonávať diplomatickú ochranu svojich štátnych príslušníkov, ale nemá povinnosť jej výkonu*, aj keď sú splnené podmienky uvedené v návrhu. Podľa článku 3 diplomatickú ochranu *poskytuje štát, kde má osoba štátne občianstvo, alebo aj iný štát*.

Z hľadiska vzťahu inštitútu diplomatickej ochrany a ochrany práv azylantov a utečencov v medzinárodnom práve má kľúčový význam nadväzujúci článok 8 návrhu článkov, podľa ktorého môže fyzickej osobe diplomatickú ochranu poskytnúť i štát, kde je táto osoba legálne usídlená a má *status apolita*, alebo získala *status utečenca*. Toto ustanovenie nekodifikuje obyčajové pravidlá, ale predstavuje pokrokový rozvoj medzinárodného práva v nadväznosti na existujúce medzinárodnoprávne mechanizmy ochrany ľudských práv.²⁸⁰ Má zreteľný súvis s medzinárodnoprávnou ochranou práv utečencov, vzhľadom na to, že o *diplomatickú ochranu zo strany štátu* sa môžu uchádzať aj také osoby, ktoré v rámci daného štátu získali *status utečenca*.

Článok 6 zakotvuje *možnosť poskytnutia diplomatickej ochrany osobám s dvojakým a viacnásobným štátnym občianstvom* zo strany všetkých domovských štátov. Ide o situácie, ak je diplomatická ochrana osoby vykonávaná proti štátu, ktorého občianstvo nemá. Podľa stanoviska zvláštného spravodajcu toto pravidlo medzičasom kryštalizovalo na obyčajové, znova v nadväznosti na existujúce medzinárodnoprávne mechanizmy ochrany ľudských práv. Podľa článku 7 v zásade *nie je možné prevziať diplomatickú ochranu osoby proti štátu, ktorá má štátne občianstvo štátu, ktorý preberá ochranu i štátu, voči ktorému je aplikovaný nárok, pokiaľ príslušnosť k prvému štátu nie je dominantná, pričom osoba bola občanom tohto štátu v čase vzniku škody a tiež v dobe oficiálneho podania nároku*. Z tohto pravidla však vyplýva skutočnosť, že diplomatickú ochranu možno poskytnúť výnimočne v takomto prípade, ak je príslušnosť k prvému štátu dominantná

²⁷⁹ Draft Articles on Diplomatic Protection with Commentaries (2006). In: *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two. UN Doc. A/61/10 (2006).

²⁸⁰ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 68.

a osoba bola občanom štátu v čase vzniku škody i v dobe oficiálneho uplatňovania nároku. Komisia OSN pre medzinárodné právo konštatovala, že *zásada, ktorá dovoľuje štátu dominantnej alebo efektívnej príslušnosti vzniesť nárok proti inému štátu príslušnosti, odráža obyčajové medzinárodné právo.*²⁸¹ Článok 4 bližšie charakterizuje štátne občianstvo fyzických osôb. Štátoobčiansky vzťah podľa tohto ustanovenia vzniká narodením, príbuzenským vzťahom, sukcesiou štátov, naturalizáciou, iným spôsobom, ktorý nie je v rozpore s medzinárodným právom. Tento článok do určitej miery narúša stabilitu pravidla skutočného vzťahu prezentovaného MSD v prípade Nottebohm. Čl. 5 ods. 1 však v tomto smere upresňuje, že diplomatickú ochranu voči osobe môže štát prevziať iba v prípade, ak bola jeho štátnym občanom v čase vzniku škody a tiež v dobe oficiálneho podania nároku. Článok 9 upravuje *problematiku diplomatickej ochrany právnických osôb*. Príslušnosť právnickej osoby upravuje v duchu prístupu MSD v prípade Barcelona Traction. Štátom, ktorého príslušnosť právnická osoba má, je štát podľa právneho poriadku, ktorého bola založená, alebo štát na ktorého území má právnická osoba registrované sídlo, alebo ak tu sídli jej vedenie, alebo ide o iné podobné spojenie. Články 11 a 12 sa týkajú *diplomatickej ochrany akcionárov právnickej osoby*. Táto je možná iba v prípade, ak akcionárovi vznikla priama ujma. Články 14 až 16 upravujú *otázku vyčerpania vnútroštátnych opravných prostriedkov*.²⁸² Články 17 a 18 ustanovujú, že článkami nie je dotknutá možnosť riešenia sporov, na ktoré sa vzťahuje diplomatická ochrana i inými prostriedkami alebo na základe zmluvných záväzkov týkajúcich sa riešenie sporov medzi štátmi právnickými osobami a akcionármi právnických osôb. Článok 19 upravuje pravidlá pre diplomatickú ochranu vo vzťahu k posádkam lodí, pričom sa zachováva právo na diplomatickú ochranu členov posádky svojich štátnych občanov na cudzej lodi v súvislosti s medzinárodne protiprávnym správaním tretieho štátu proti tejto lodi. Rovnako tento nárok môže prevziať i štát, ktorému patrí loď.

5.3 Medzinárodnoprávna úprava apolitizmu a bipolitizmu a jej vzťah k ochrane práv azylantov a utečencov

Otázka *apolitizmu* sa do určitej miery prelína s medzinárodnoprávnou úpravou v oblasti utečeneckého práva a je obsiahnutá vo viacerých zmluvných normách. Niektoré čiastkové úpravy v tomto smere kodifikoval *Dohovor o právnom postavení utečencov* (1951) v znení *Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia ute-*

²⁸¹ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 69.

²⁸² Bližšie pozri KLUČKA, J. *Mezinárodní právo veřejné (všeobecná a osobitná část)*. Bratislava: Iura Edition, 2008, s. 260 – 262.

čencov (1967), ktorý upravuje postavenie apolita, ktorý žiada o status utečenca.²⁸³ V tejto rovine zreteľne existuje prienik medzinárodnoprávnej úpravy postavenia apolitov s medzinárodným utečeneckým právom. Komplexnú kodifikáciu problematiky postavenia apolitov predstavuje *Dohovor o postavení osôb bez štátnej príslušnosti* (1954).²⁸⁴ Tento dohovor zavádza všeobecný režim ochrany osôb bez štátnej príslušnosti. Vychádza z predpokladu, že súvisiaci *Dohovor o právnom postavení utečencov* (1951) rieši otázku ochrany práv apolitov so statusom utečenca, avšak nerieši postavenie apolitov bez tohto statusu. Ustanovenia zakotvujúce katalóg práv apolitov legálne usídlených na území štátu a spôsob ich poskytovania sú veľmi podobné príslušným ustanoveniam *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951).²⁸⁵ Podľa článku 1 dohovoru je osobou bez štátnej príslušnosti osoba, ktorá nie je podľa zákonov žiadneho štátu považovaná za občana takéhoto štátu s výnimkou osôb, ktoré už požívajú medzinárodnú ochranu a osôb, ktoré spáchali zločiny podľa medzinárodného práva, vážny nepolitický trestný čin alebo prečin proti cieľom a zásadám OSN. Práva a povinnosti apolitov podľa dohovoru zahŕňajú prakticky všetky ľudské práva prvých dvoch generácií, pričom sú poskytované zväčša v národnom cudzineckom režime, poprípade v režime čo najpriaznivejšieho zaobchádzania nie horšieho, ako je poskytované ostatným cudzincom. V rámci záväzkov štátov je stanovený i záväzok vydať osobám bez štátnej príslušnosti osobné a cestovné doklady (čl. 27 a čl. 28). Dohovor nevytvára žiaden dozorný či kvázi súdny orgán. Určitú nepriamu formu dozoru nad zachovávaním dohovoru vykonáva generálny tajomník OSN na základe záväzku štátov informovať generálneho tajomníka OSN o obsahu zákonov a iných právnych predpisov, ktoré môžu prijať na realizáciu tohto dohovoru. Uvedenú problematiku ďalej reguluje i *Dohovor OSN o znížení bezdomovectva* (1961).

Určitý vzťah k medzinárodnému utečeneckému právu má i medzinárodnoprávna úprava bipolitizmu. Primárne z hľadiska odlíšenia koncepcie definície utečenca a bipolita a sekundárne i z hľadiska možnej transformácie bipolita do pozície utečenca. Prvé pokusy kodifikovať niektoré otázky súvisiace s problematikou postavenia osôb s *dvojakým občianstvom* a s *viacerými občianstvami* sa uskutočnili v roku 1930. Išlo už o spomenutý *Dohovor o určitých otázkach týkajúcich sa konfliktu zákonov o štátnom občianstve* (1930), ako aj tri protokoly k to-

²⁸³ Convention Relating to the Status of Refugees (1951). 189 UNTS 137. Protocol Relating to the Status of Refugees (1967). United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky oba dokumenty vyšli spoločne v oznámení MZV SR č. 319/1996 Zb.

²⁸⁴ Convention Relating to the Status of Stateless Persons (1954). United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 117. Slovenská republika tento dohovor ratifikovala; bol publikovaný vo vyhláske MZV č. 206/2001 Z. z.

²⁸⁵ Bližšie pozri časť 3.1 tejto monografie.

muto dohovoru o vojenských povinnostiach v niektorých prípadoch dvojakého občianstva a apolitizmu. Slovenská republika nie je zmluvnou stranou tohto komplexu dohovorov. Je to tak snáď i preto, že uvedené snahy o kodifikáciu bipolitizmu nepriniesli želaný výsledok odstránenia týchto javov. Ďalšími zmluvnými normami v tejto oblasti sú regionálne dohovory Rady Európy, a to *Dohovor o obmedzení prípadov viacerého štátneho občianstva a vojenskej povinnosti v prípadoch viacerého štátneho občianstva* (1963)²⁸⁶ a už spomenutý *Európsky dohovor o občianstve* (1997). Uvedené normy vo vzťahu k osobám s viacerými občianstvami riešia najmä otázku brannej povinnosti a nezakazujú existenciu bipolitizmu, t. j. osôb s dvoma a viacerými občianstvami. Dané normy neupravujú teda otázku novej transformácie bipolita na utečenca či azylanta. V konečnom dôsledku k takejto situácii môže dôjsť aj v prípade, ak bipolit požiada o azyl či status utečenca a štáty začnú vo vzťahu k nemu aplikovať medzinárodnoprávny inštitút azylu či medzinárodné utečenecké právo. V prípade, ak bipolit požiada o azyl alebo status utečenca, je v kontexte jeho postavenia nutné skúmať, či v jeho prípade nemôže jeho ochranu prevziať jeden zo štátov, ktorého občianstvo daný bipolit má. Bipolit teda môže byť prenasledovaný v jednom zo štátov, ktorého občianstvo má, ale v druhom či ďalšom štáte, v ktorom (v ktorých) má občianstvo, môže hľadať ochranu. V prípade, ak mu môže byť ochrana poskytnutá zo strany takýchto štátov, kde má ďalšie občianstvo (občianstvá) azyl či status utečenca by mu nemal byť udelený.

Slovenská republika reguluje otázku bipolitizmu a apolitizmu len v obmedzenom rozsahu. V *zákone č. 97/1963 Z. z. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom* túto problematiku reguluje ustanovenie § 33 v súvislosti s úpravou súkromnoprávných pomerov s cudzím prvkom. Podľa odseku 1 tohto paragrafu, ak je v rozhodnom čase osoba slovenským štátnym občanom a zároveň i občanom iného štátu, pre slovenské štátne orgány je rozhodným slovenské štátne občianstvo. Podľa odseku 2 pre prípad, ak je osoba občanom niekoľkých cudzích štátov, pre slovenské štátne orgány je rozhodné štátne občianstvo, ktoré osoba získala naposledy. Odsek 3 sa týka apolitov, osôb, ktorých občianstvo nie je možné zistiť, a osôb, u ktorých nie je možné zistiť, ktoré občianstvo nadobudli naposledy. Na uvedené osoby sa hľadí, ako by boli občanmi štátu, kde mali posledné trvalé bydlisko. Ak bydlisko nemožno zistiť, na uvedené osoby sa hľadí, ako by boli občanmi štátu, kde mali posledný pobyt. Ak ani to nie je možné zistiť, na danú osobu sa hľadí ako na štátneho občana Slovenskej republiky.²⁸⁷

²⁸⁶ Convention on Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (1963). ETS 43.

²⁸⁷ Bližšie pozri ŠTEFANKOVÁ, N., LYSINA, P. *Medzinárodné právo súkromné*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 275 – 276.

5.4 Ochrana práv azylantov a utečencov podľa pravidiel medzinárodného morského práva, medzinárodného trestného práva, medzinárodného humanitárneho práva a medzinárodného migračného práva

Problematika ochrany práv azylantov a utečencov rezonuje i v rámci pravidiel ďalších dotvorených či tvoriacich odvetví či pododvetví medzinárodného práva verejného, a to medzinárodného morského práva, medzinárodného trestného práva, medzinárodného humanitárneho práva a medzinárodného migračného práva.

Medzinárodné morské právo poskytuje príslušnú právnu úpravu v oblasti záchrany, ochrany a právneho postavenia rôznych migrantov vrátane potenciálnych žiadateľov o azyl alebo o status utečenca. Článok 98 *Dohovoru OSN o morskom práve* (1982, angl.skr. UNCLOS)²⁸⁸ kodifikuje dlhodobo dodržiavanú obyčajovú zásadu povinnosti kapitánov lodí poskytnúť pomoc akejkoľvek osobe nachádzajúcej sa na mori, ktorej hrozí nebezpečenstvo, že sa stratí, a realizovať záchranu osôb v núdzi, ak sú informovaní o potrebe pomoci. Táto povinnosť záchranu bola ustanovená aj v *Medzinárodnom dohovore o bezpečnosti ľudského života na mori* (1974, angl. skr. SOLAS).²⁸⁹ Zatiaľ čo kapitáni lodí majú povinnosť okamžitej pomoci, pobrežné štáty sú povinné „*podporovať zriaďovanie, prevádzkovanie a udržiavanie primeranej a účinnej pátracej a záchranej služby týkajúcej sa bezpečnosti na mori a nad morom, a ak si to okolnosti vyžadujú, prostredníctvom vzájomných regionálnych dohôd, ktoré na tento účel spolupracujú so susednými štátmi*“. *Medzinárodný dohovor o vyhľadávaní a záchrane na mori* (1979, angl. skr. SAR)²⁹⁰ zaväzuje štáty, „*zabezpečiť, aby sa pomoc poskytla akejkoľvek osobe v núdzi na mori... bez ohľadu na štátnu príslušnosť alebo postavenie takejto osoby alebo okolností, v ktorých sa táto osoba nachádza*“. S cieľom splniť túto povinnosť štáty, ktoré sú zmluvnými stranami dohovoru, zriadili v spoločných dohodách zóny na pátranie a záchranu (zóny SAR).²⁹¹ Pri aplikácii ustanovení uvedených troch dohovorov môžu vzniknúť problémy. Obchodné lode či štátne lode rôz-

²⁸⁸ United Nations Convention on the Law of the Sea (1982). 1833 UNTS 3. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky je informácia o medzinárodnoprávnej záväznosti tohto dohovoru pre Slovenskú republiku publikovaná v rámci oznámenia MZV SR č. 242/1996 Z. z. Text tohto dohovoru však v rámci tohto oznámenia publikovaný nebol s informáciou, že jeho text je dostupný k nahliadnutiu v rámci Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky.

²⁸⁹ International Convention for the Safety of Life at Sea (1914). 1184 UNTS 3.

²⁹⁰ International Convention on Maritime Search and Rescue (1979). 1403 UNTS.

²⁹¹ FRIGO, M. *Migration and International Human Rights Law. Practitioners Guide No. 6* [online]. Geneva: International Commission of Jurists, 2014, s. 101 [cit. 2019-06-13]. Dostup-

nych štátov, ktoré objavia na mori osoby v núdzi, musia zastaviť a nalodiť takéto osoby a dopraviť ich do bezpečného prístavu. Najmä obchodným lodiam v dôsledku takýchto situácií môžu vzniknúť finančné straty a čelia i hrozbe kriminálnych aktov zo strany obchodníkov s ľuďmi. Preto sa čoraz častejšie stáva, že obchodné lode sa snažia vyhnúť trasám, ktoré zvyknú používať nelegálni migranti, ale aj obchodníci s ľuďmi či iní podobní zločinci.²⁹² V konečnom dôsledku teda tieto povinnosti na základe dohovoru SAR realizujú plavidlá pobrežných stráží štátov v rámci určených zón SAR. Novým fenoménom v tomto smere je pôsobenie záchranných lodí mimovládnych organizácií v Stredozemnom mori. Pôsobenie takýchto lodí nie je priamo upravené medzinárodným morským právom. V rámci činnosti takýchto lodí sa tiež môžu realizovať kriminálne prevádzачské aktivity.²⁹³ Preto by ich činnosť mala byť prísne kontrolovaná.

Medzinárodné trestné právo prispieva k ochrane práv azylantov a utečencov postihovaním trestnej činnosti spojenej s migráciou cudzincov. V tomto smere je kľúčovým *Dohovor OSN proti nadnárodnému organizovanému zločinu* (2000)²⁹⁴ doplnený tromi protokolmi. Dva z týchto protokolov *Protokol o predchádzaní, potláčaní a trestaní obchodu s ľuďmi, zvlášť so ženami a deťmi* (2000), *Protokol proti nedovolenej preprave migrantov po zemi, vzduchom a po mori* (2000)²⁹⁵ sú zamerané práve na postihovanie spomenutého druhu trestnej činnosti, ktorému môžu byť potenciálni žiadatelia o azyl či o status utečenca vystavení.

Cieľom *Dohovoru OSN proti nadnárodnému organizovanému zločinu* je podľa čl. 1 pomôcť pri spolupráci v efektívnejšom predchádzaní nadnárodnému organizovanému zločinu a v boji proti nemu. Dohovor sa vzťahuje na štyri trestné činy zakotvené v jeho čl. 5, čl. 6, čl. 8 a 23, a to *účasť v organizovaných zločineckých skupinách, pranie špinavých peňazí, korupciu a bránenie spravodlivosti*, ako aj „závažné trestné činy“, ktorými sú podľa čl. 2 písm. (b) *konania, ktoré sú trestným činom, za ktorý možno uložiť trest odňatia slobody s hornou hranicou najme-*

né na: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Universal-MigrationHRLaw-PG-no-6-Publications-PractitionersGuide-2014-eng.pdf>s.1

²⁹² PRANEVIČIENÉ, B., VASILIAUSKIENÉ, V. Irregular Migration Through Mediterranean Route. Action by Coast Guard Vessels and NGO Vessels. In: *Czech Yearbook of Public and Private International Law*. Prague: Czech Society of International Law. 2017, Vol. 7, s. 131.

²⁹³ PRANEVIČIENÉ, B., VASILIAUSKIENÉ, V. Irregular Migration Through Mediterranean Route. Action by Coast Guard Vessels and NGO Vessels. In: *Czech Yearbook of Public and Private International Law*. Prague: Czech Society of International Law. 2017, Vol. 7, s. 131.

²⁹⁴ Convention against Transnational Organized Crime (2000). UN Doc. A/RES/55/25 at 4 (2001). V Zbierke zákonov Slovenskej republiky tento dohovor vyšiel v rámci oznámenia č. 621/2003 Z. z.

²⁹⁵ K týmto dohovorom bližšie pozri ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti ochrany lidských práv*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 98. a ŠTURMA, P., NOVÁKOVÁ, J., BÍLKOVÁ, V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 82 – 100.

nej štyri roky alebo prísnejší trest. Predpokladom aplikácie tohto dohovoru a jeho protokolov je tiež to, že uvedené činy budú páchané organizovanými zločineckými skupinami.²⁹⁶ Podľa čl. 3 ods. 2 dohovoru má trestný čin *nadnárodný charakter* v prípade, ak: (a) je spáchaný vo viac ako v jednom štáte, (b) je spáchaný v jednom štáte, podstatná časť jeho prípravy, plánovania, riadenia alebo kontroly sa však uskutočnila v inom štáte, (c) je spáchaný v jednom štáte, ale so zapojením organizovanej zločineckej skupiny, ktorá sa zapája do trestnej činnosti vo viac ako v jednom štáte, alebo (d) je spáchaný v jednom štáte, má však podstatný vplyv v inom štáte.

Dohovor ďalej zakotvuje celý rad záväzkov štátov smerujúcich do vnútroštátnej sféry, do hmotného trestného práva štátov. Ide o záväzky *prevziať do vnútroštátneho práva skutkové podstaty trestných činov* podľa čl. 5, čl. 6, čl. 8 a 23,²⁹⁷ ktoré sú zvýraznené v úvodných ustanovenia týchto článkov. Dôležité je i ustanovenie čl. 11 ods. 1, podľa ktorého každý štát, zmluvná strana *určí* za spáchanie trestného činu ustanoveného podľa čl. 5, čl. 6, čl. 8 a 23 tohto dohovoru *sankcie*, ktoré zohľadnia závažnosť tohto trestného činu. Jedným z kľúčových prvkov dohovoru je riešenie otázok jurisdikcie štátov nad trestnými činmi v súlade s čl. 5, čl. 6, čl. 8 a 23. V článku 15 dohovor stanovuje predovšetkým povinnosť každého štátu založiť svoju jurisdikciu na teritoriálnom základe. Táto jurisdikcia je považovaná za *obligatórnu*. Okrem toho počíta i so založením *fakultatívnej* jurisdikcie podľa zásady aktívnej personality (páchateľ je občan štátu, prípadne má na jeho území trvalý pobyt) a zásady pasívnej personality (obeťou je občan štátu).²⁹⁸ Čl. 15 ods. 3 ďalej stanovuje povinnosť založiť subsidiárnu jurisdikciu v súlade s princípom *aut dedere aut judicare*, ktorá sa však objavuje len v špecifických prípadoch ako alternatíva k extradícii, ktorú štát odmietol len z toho dôvodu, že údajný páchateľ je jeho občanom. Dohovor ďalej obsahuje veľmi dôležité a podrobné ustanovenia týkajúce sa *extradície* (čl. 16), *odovzdávania osôb* (čl. 17), *právnej pomoci* (čl. 18), *spoločného vyšetrovania* (čl. 19), *osobitných vyšetrovacích metód* (čl. 20), *odovzdávania súdneho konania* (čl. 21) či *vytvorenia registra trestov* (čl. 22).

Vzťah dohovoru k protokolom je štandardný v tom zmysle, že zmluvný štát musí byť zmluvnou stranou dohovoru skôr, ako sa stane zmluvnou stranou protokolov. Štáty nemôžu byť zmluvnou stranou protokolov bez toho, aby boli zmluvnou stranou dohovoru. Každý z protokolov musí byť vykladaný a apli-

²⁹⁶ Bližšie pozri POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 6.*, doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 94.

²⁹⁷ ŠTURMA, P., NOVÁKOVÁ, J., BÍLKOVÁ, V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 89.

²⁹⁸ ŠTURMA, P., NOVÁKOVÁ, J., BÍLKOVÁ, V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 92.

kovaný v spojení s hlavným dohovorom. Hlavný dohovor obsahuje všeobecné ustanovenia týkajúce sa spolupráce, technickej pomoci a právnej pomoci. Každý z protokolov má i špecifické ustanovenia dopĺňujúce a adaptujúce všeobecné pravidlá dohovoru na špecifické problémy obchodovanie s ľuďmi a pašovania prisťahovalcov.²⁹⁹

K ochrane práv utečencov na univerzálnej úrovni prispievajú i normy *medzinárodného humanitárneho práva*. Ide najmä o štvrtý Ženevský dohovor o ochrane civilistov počas vojny (1949) a Dodatkový protokol č. I (1977) k štyrom Ženevským dohovorom o humanitárnom práve. *Ženevský dohovor o ochrane civilistov počas vojny* (1949)³⁰⁰ vo svojom čl. 44 zakotvuje že mocnosť, ktorá drží chránené osoby, nebude pri kontrolných opatreniach predvídaných týmto dohovorom zaobchádzať s utečencami, ktorí v skutočnosti nepoživajú ochranu nijakej vlády, výlučne len na základe ich právnej príslušnosti k nepriateľskému štátu ako s nepriateľskými cudzincami.

V nadväznosti na toto ustanovenie *Dodatkový protokol k Ženevským dohovorom z 12. augusta 1949 o ochrane obetí medzinárodných ozbrojených konfliktov* (1977)³⁰¹ stanovuje v čl. 73, že osoby, ktoré boli pred začatím nepriateľských akcií považované za osoby bez štátnej príslušnosti alebo za utečencov v súlade s príslušnými medzinárodnými dokumentmi prijatými príslušnými stranami alebo v súlade so zákonodarstvom štátu, do ktorého utiekli, alebo štátu, v ktorom majú bydlisko, budú chránenými osobami v zmysle časti I a III „Štvrtého dohovoru“ za všetkých okolností a bez akéhokoľvek nepriaznivého rozdielu. „Štvrtým dohovorom“ sa podľa čl. 2 pís. a) chápe práve *Ženevský dohovor o ochrane civilistov počas vojny* (1949).³⁰²

Medzinárodné migračné právo je novo sa formujúcim pododvetvím medzinárodného práva verejného a úzko súvisí s medzinárodnoprávnym inštitútom azylu i medzinárodným utečeneckým právom. Postupne sa vyvíja spájaním noriem z rôznych odvetví medzinárodného práva aplikovaných na otázky migrácie. Podľa niektorých názorov vedy je ho možné definovať ako súbor zásad a pravidiel medzinárodného práva, ktoré upravujú pohyb osôb medzi štátmi a práv-

²⁹⁹ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 6.*, doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 94.

³⁰⁰ Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949). 75 UNTS 287. V Zbierke zákonov vyšiel v rámci vyhlášky MZV č. 65/1954 Zb.

³⁰¹ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (1977). 1125 UNTS 3. V Zbierke zákonov vyšiel v rámci oznámenia MZV č. 168/1991 Zb.

³⁰² K medzinárodnému humanitárnemu právu bližšie pozri FLECK, D. a kol. *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*. Third Edition: Oxford: Oxford University Press, 2013, 768 s.

ny status migrantov v hostiteľských krajinách.³⁰³ Podľa iných súvisiacich názorov vedy je tvorené normami medzinárodného práva ľudských práv s osobitným dôrazom na jeho špecializované normy týkajúce sa migrujúcich pracovníkov, normami medzinárodného trestného práva, medzinárodného humanitárneho práva, medzinárodného utečeneckého práva, medzinárodného práva v oblasti štátneho občianstva a štátnej príslušnosti a medzinárodného morského práva aplikovateľných v oblasti migrácie. V tejto súvislosti je potrebné konštatovať, že zreteľný vzťah k migrácii má i medzinárodné cudzinecké právo. Prístup kreujúci medzinárodné migračné právo ako samostatné pododvetvie medzinárodného práva verejného však zatiaľ vo vede medzinárodného práva ešte zreteľne nie je všeobecne akceptovaný vzhľadom na to, že v najvýznamnejších zahraničných i slovenských učebniciach medzinárodného práva verejného zmienka o takomto pododvetví medzinárodného práva verejného absentuje.

Základné kontúry medzinárodného migračného práva sa však určite formulujú, ako o tom svedčia nezáväzné dokumenty medzinárodného práva verejného, ako je už spomenutá *Newyorská deklarácia pre utečencov a migrantov* (2016),³⁰⁴ *Globálny rámec o utečencoch* (2018)³⁰⁵ či *Globálny rámec o bezpečnej, riadenej a legálnej migrácii* (2018).³⁰⁶ Tieto dokumenty signalizujú úzke prepojenie medzinárodného migračného práva s problematikou ochrany práv utečencov a azylantov.

Z inštitucionálneho hľadiska je pre migračné právo významná existencia už spomínanej *Medzinárodnej organizácie pre migráciu*, ktorá sa v roku 2016 na základe osobitnej dohody s OSN stala súčasťou systému OSN. IOM bola založená v roku 1951 s cieľom pomáhať presídleným osobám, utečencom a migrantom v Európe.

Poslanie a činnosť IOM vychádzajú z princípu, že humánna a organizovaná migrácia prináša prospech migrantom aj spoločnosti. IOM v spolupráci s vládami, migrantmi, štátnymi inštitúciami, medzivládnyimi a mimovládnyimi partnermi a občianskou spoločnosťou vo všetkých oblastiach sveta vyvíja úsilie na riešenie migračných otázok, podporuje dialóg a spoluprácu v oblasti migrácie, rozvíja výskum fenoménu migrácie a podporuje vlády v pochopení komplexnosti modernej migrácie.

Z hľadiska ochrany práv utečencov má IOM mandát o. i. realizovať programy umožňujúce dobrovoľný návrat a reintegráciu utečencov, presídlených osôb, migrantov a iných osôb, ktoré potrebujú služby v oblasti zahraničnej migrácie,

³⁰³ CHETAIL, V. *International Migration Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 6.

³⁰⁴ *New York Declaration for Refugees and Migrants* (2016). UN Doc. A/RES/71/1 (2016).

³⁰⁵ *Global Compact on Refugees* (2018). UN Doc. A/RES/73/151 (2018).

³⁰⁶ *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (2018). UN Doc. A/CONF.231/3 (2018).

podľa potreby v spolupráci s inými relevantnými medzinárodnými organizáciami, berúc ohľad na potreby a situáciu v miestnych komunitách.

5.5 Ochrana práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov

Od roku 2008 do roku 2014 bolo podľa odhadov 184,4 milióna ľudí vysídlených zo svojich domovov na základe environmentálnych faktorov. Zoznam týchto faktorov je nekonečný a zahŕňa rastúce teploty a zmeny vo frekvencii vysoko-teplotných režimov, meniace sa režimy zrážok, zmeny atmosférickej a oceánskej chémie, zmeny pobrežných, morských a sladkovodných ekosystémov, topenie horských ľadovcov, pobrežné záplavy, erózia pôdy, extrémne poveternostné udalosti, ako sú tropické búrky, cyklóny, povodne, zosuvy pôdy, sopečné erupcie, zemetrasenia a vlny cunami.³⁰⁷ K vysídľovaniu obyvateľstva dochádza aj v dôsledku zhoršenia životného prostredia v dôsledku vojnových konfliktov. Samotné vysídľovanie obyvateľstva spätne vplýva na životné prostredie, do ktorého sa presúva a spôsobuje jeho degradáciu.³⁰⁸

V medzinárodnoprávnych normách sa preto v ostatnom období začína vyskytovať i problematika ochrany práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov, ktorá úzko súvisí s problematikou ochrany práv azylantov a utečencov. Problematika ochrany tejto skupiny osôb však nie je medzinárodným právom dôsledne upravená.

Komplexnejšie zmienky o potrebe ochrany uvedenej skupiny osôb obsahujú najmä nezáväznú medzinárodnoprávnu dokumenty. Zvýšenú pozornosť kritickéj situácii vnútorne vysídlených osôb v dôsledku environmentálnych problémov venuje dokument vysokého komisára pre utečencov (angl. skr. UNHCR) *Riadiace princípy pre vnútorné vysídľovanie* (1998). Tento dokument uvádza „prírodné alebo ľudské katastrofy“ ako hnacie sily vnútorného vysídľovania.³⁰⁹

³⁰⁷ ANASTASIOU, T., GHRÁINNE, B. N. Editorial: Environmental displacement in 2018 – current protection challenges. In: ANASTASIOU, T., GHRÁINNE, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges* [online]. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26). School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 2 [cit. 2020-04-01]. ISBN 978-1-912250-14-1. Dostupné na: https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf

³⁰⁸ *Second report on protection of the environment in relation to armed conflicts by Marja Lehto, Special Rapporteur*. International Law Commission Seventy-first session Geneva, 29 April–7 June 2019 and 8 July–9 August 2019. UN Doc. A/CN.4/728 (2019), s. 20.

³⁰⁹ UNHCR, Guiding Principles on Internal Displacement (11 February 1998), UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add), Introduction: Scope and Purpose.

Zvýšenú ochranu osôb vystaveným environmentálnym problémom zvýrazňuje návrh článkov Komisie OSN pre medzinárodné právo prijatý po prvom čítaní v roku 2019, nazvaný „Ochrana životného prostredia vo vzťahu k ozbrojeným konfliktom“,³¹⁰ ktorý v návrhu čl. 8 nazvanom „Vysídlenie ľudí“ (angl. *Human Displacement*) zakotvuje záväzok štátov, medzinárodných organizácií a iných relevantných aktérov prijať vhodné opatrenia na zabránenie a zmiernenie zhoršovania životného prostredia v oblastiach, v ktorých sa nachádzajú osoby vysídlené ozbrojeným konfliktom, a poskytnúť týmto osobám a miestnym spoločenstvám asistenciu a pomoc.

Návrh článkov Komisie OSN pre medzinárodné právo prijatý po druhom čítaní v roku 2016, nazvaný „Ochrana osôb v prípade katastrof“,³¹¹ v tejto súvislosti v rámci preambuly uvádza, že jedným z dôvodov prijatia tohto dokumentu je aj existencia prírodných katastrof. V čl. 3 pís. a') tento dokument definuje „katastrofu“ ako katastrofickú udalosť alebo sériu udalostí, ktoré majú za následok rozsiahlu stratu života, veľké ľudské utrpenie a strach, hromadné vysídľovanie alebo rozsiahle hmotné alebo environmentálne škody, ktoré vážne narušujú fungovanie spoločnosti.

Uvedenú problematiku na univerzálnej úrovni upravuje i spomínaná *Newyorská deklarácia pre utečencov a migrantov* (2016), ktorá už vo svojej úvodnej časti I. v bode 1 uvádza, že ľudia migrujú v dôsledku nepriaznivých dôsledkov klimatických zmien, prírodných katastrof (pričom niektoré z nich môžu súvisieť s klimatickými zmenami) alebo iných environmentálnych faktorov. V bode 20 sa uvádza, že vnútorne vysídlené osoby môžu prejavíť snahu o získanie statusu utečenca či azylu v iných krajinách, pričom medzinárodné spoločenstvo uznáva potrebu zabrániť a redukovať vnútorné vysídľovanie osôb.

V bode 50 je uvedené, že medzinárodné spoločenstvo pomôže migrantom v krajinách, ktoré zažívajú prírodné katastrofy v spolupráci so štátnymi orgánmi týchto štátov. V tejto súvislosti medzinárodné spoločenstvo vidí ako nápomocné inštitúcie a agendy OSN – *Iniciatívu „Migranti v krajinách v kríze“* (angl. *the Migrants in Countries in Crisis initiative*) a *Agendu pre ochranu cezhranične vysídlených osôb v kontexte katastrof a klimatickej zmeny* (angl. *the Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and*

³¹⁰ *Protection of the environment in relation to armed conflicts*. Text and titles of the draft principles provisionally adopted by the Drafting Committee on first reading. International Law Commission. Seventy-first session. Geneva, 29 April–7 June and 8 July–9 August 2019. UN Doc. A/CN.4/L.937 (2019).

³¹¹ *Protection of persons in the event of disasters*. Titles and texts of the preamble and draft articles 1 to 18 of the draft articles on the Protection of persons in the event of disasters adopted, on second reading, by the Drafting Committee. International Law Commission. Sixty-eighth session Geneva, 2 May–10 June and 4 July–12 August 2016. UN Doc.

Climate Change) vyplývajúcu z tzv. *Nansenovej iniciatívy* (angl. Nansen Initiative).

Pozadie vzniku uvedenej agendy a iniciatívy sa kreovalo od roku 2010. V nadväznosti na výzvu na riešenie otázky vysídľovania v súvislosti so zmenou klímy v roku 2010 na konferencii o zmene klímy v Mexiku a na základe výsledku Nansenovej konferencie o zmene klímy a vysídlení v Osle v júni 2011 sa Nórsko a Švajčiarsko rozhodli spojiť svoje sily. Na ministerskej konferencii vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR), ktorá sa konala v decembri 2011, sa obe vlády zaviazali riešiť potrebu koherentnejšieho prístupu k ochrane osôb vysídlených cez hranice v súvislosti s katastrofami a zmenou klímy. V dôsledku toho v roku 2012 bola konzultačným procesom na úrovni štátov vytvorená spomenutá *Nansenova iniciatíva*. Konzultácie v rámci tejto iniciatívy následne vyústili do vytvorenia spomenutého *Programu ochrany cezhraničných vysídlených osôb v kontexte katastrof a zmeny klímy* (skr. „Program ochrany“), ktorý v roku 2015 schválilo 109 štátov.

Nansenova iniciatíva bola neskôr nahradená štátmi riadenou *Platformou pre vysídľovanie v dôsledku katastrof* (angl. Platform on Disaster Displacement) (ďalej len „platforma“), ktorá sa začala na Svetovom humanitárnom summite v roku 2016. Táto platforma pokračuje v práci Nansenovej iniciatívy a spája skupinu štátov, ktoré sa zaviazali podporovať vykonávanie programu ochrany. Program ochrany ponúka štátom súbor nástrojov na lepšiu prevenciu a prípravu na vysídlenie pred katastrofou. Ak sa vysídleniu nedá zabrániť, pomáha štátom zlepšovať ich reakcie na situácie, keď sú ľudia nútení nájsť útočisko, buď v rámci svojej vlastnej krajiny, alebo za medzinárodnými hranicami. Program ochrany namiesto podpory nového záväzného medzinárodného dohovoru o cezhraničnom vysídľovaní katastrof podporuje integráciu účinných postupov štátov a (sub)regionálnych aktérov do ich vlastných normatívnych rámcov v súlade s ich osobitnými súvislosťami.

Ustanovenia tejto deklarácie s ohľadom na ochranu osôb vystaveným environmentálnym problémom ďalej rozpracúva rovnako právne nezáväzný *Globálny rámec o bezpečnej, riadenej a legálnej migrácii* (2018) prijatý na jej vykonanie. V rámci cieľa 2 tohto dokumentu nazvaného „*Minimalizovať nepriaznivé podmienky a štrukturálne faktory, ktoré nútia ľudí, aby opustili krajinu svojho pôvodu*“ a jeho bodu 18 ods. h) až l), ktoré majú spoločný názov: „*Prírodné katastrofy, nepriaznivé účinky klimatických zmien a zhoršovanie životného prostredia*“, sú uvedené špecifické ciele podporujúce proces ochrany práv osôb vystaveným environmentálnym problémom.

Cieľom podľa ods. h) je posilniť spoločnú analýzu a zdieľanie informácií s cieľom lepšie mapovať, pochopiť, predvídať a riešiť migračné pohyby, ako napríklad tie, ktoré môžu vyplývať z prírodných katastrof s náhlym i pomalým ná-

stupom, nepriaznivých vplyvov zmeny klímy, zhoršovania životného prostredia, ako aj iných neistých situácií pri súčasnom zabezpečení účinného rešpektovania, ochrany a plnenia ľudských práv všetkých migrantov.

Ďalším cieľom podľa ods. i) je vypracovať stratégie pre prispôsobenie sa a odolávanie prírodným katastrofám s náhlym i pomalým nástupom, nepriaznivým účinkom klimatických zmien a zhoršenia životného prostredia, ako je dezertifikácia, degradácia pôdy, sucho a zvyšovanie hladiny morí, pričom sa zohľadnia možné dôsledky na migráciu a zároveň mať na zreteli, že adaptácia v krajine pôvodu je prioritou.

Iným cieľom podľa ods. j) je začleniť úvahy o vysídľovaní do stratégií pripravenosti na katastrofy a podporiť spoluprácu so susednými a inými príslušnými krajinami s cieľom pripraviť sa na včasné varovanie, plánovanie v prípade nepredvídaných udalostí, skladovanie zásob, mechanizmy koordinácie, plánovanie evakuácie, opatrenia týkajúce sa prijímania a pomoci a informácií pre verejnosť.

V nadväznosti na ods. k) je cieľom harmonizovať a rozvíjať prístupy a mechanizmy na subregionálnej a regionálnej úrovni s cieľom riešiť zraniteľné miesta osôb postihnutých prírodnými katastrofami s náhlym i pomalým nástupom tým, že sa zabezpečí prístup k humanitárnej pomoci, ktorá spĺňa ich základné potreby pri plnom rešpektovaní ich práv kdekolvek sa nachádzajú a podporovaním udržateľných výsledkov, ktoré zvyšujú odolnosť a sebestačnosť, berúc do úvahy kapacity všetkých zúčastnených krajín.

Odsek l) uvádza cieľ vypracovať koherentné prístupy na riešenie problémov migračných pohybov v súvislosti s prírodnými katastrofami s náhlym i pomalým nástupom vrátane zohľadnenia príslušných odporúčaní štátnych konzultačných procesov, ako napríklad *Agenda na ochranu cezhranične vysídlených osôb v kontexte katastrof* a klimatickej zmeny a *Platforma pre vysídľovanie spôsobené katastrofami*.

Slabinou tohto dokumentu je však skutočnosť, že nenašiel dostatočnú podporu medzi členskými štátmi OSN. Viaceré z nich (vrátane Slovenskej republiky) odmietli jeho obsah ako celok a nezúčastnili sa záverečnej fázy procesu jeho schvaľovania.

Čiastkovú záväznú medzinárodnoprávnu úpravu v smere ochrany práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien podľa niektorých názorov vedy je možné nájsť v *Rámcovom dohovore o zmene klímy* (1992)³¹² a naň nadväzujú-

³¹² United Nations Framework Convention on Climate Change (1992). New York, 9 May 1992, 1771 UNTS 107. Tento dohovor vstúpil do platnosti 21. marca 1994. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky vyšiel ako oznámenie MZV SR č. 548/2006 Z. z. Vyšiel i v Úradnom vestníku Európskej únie L 033, 07/02/1994, s. 0013 – 0028, mimoriadne vydanie v slovenskom jazyku, kapitola 11, zväzok 19, s. 169 – 185.

cej *Parížskej dohody* (2015).³¹³ Podľa čl. 4 ods. 1 pís. b) Rámcového dohovoru o zmene klímy (1992) majú štáty záväzok „formulovať, realizovať, publikovať a pravidelne aktualizovať národné programy a tam, kde je to vhodné, aj regionálne programy obsahujúce opatrenia na zmiernenie zmeny klímy..., ako aj opatrenia, ktoré umožnia adekvátnu adaptáciu na zmenu klímy...“. Podľa čl. 2 ods. 1 pís. b) Parížskej dohody (2015) majú štáty záväzok „zvýšiť schopnosť adaptovať sa na nepriaznivé vplyvy zmeny klímy...“. Podľa niektorých názorov vedy je možné tieto dve ustanovenia vykladať tak, že ukladajú štátom záväzok reagovať danými opatreniami aj na situácie vysídlenia osôb v dôsledku zmeny klímy.³¹⁴ Relevanciu medzinárodnoprávnej úpravy v oblasti zmeny klímy pre ľudské migrácie v súvislosti so zmenou klímy potvrdzuje pracovná skupina zriadená na 21. konferencii strán Rámcového dohovoru o zmene klímy (1992). Táto pracovná skupina má za úlohu vypracovať odporúčania, ako predchádzať, minimalizovať a riešiť vysídlenie súvisiace s nepriaznivými vplyvmi zmeny klímy.³¹⁵

Prvým špecializovaným dohovorom, ktorý sa výslovne venuje problematike ochrany práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof či iných environmentálnych faktorov³¹⁶ je *Dohovor o ochrane a pomoci vnútorne vysídleným osobám* (2009) (ďalej len „dohovor“) Africkej únie nazývaný aj Kampalským dohovorom.³¹⁷ V čl. 1 pís. l) je zakotvený záväzok štátov: „Zabezpečiť zodpovednosť neštátnych subjektov zapojených do prieskumu a využívania hospodárskych a prírodných zdrojov vedúcich k vysídleniu.“

³¹³ Paris Agreement (2015). UN Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1 (2015).

³¹⁴ NISHIMURA, L. S. Responding to climate change and migration: adaptation and state obligations. In: ANASTASIOU, T., GHRÁINNE, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges* [online]. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26). School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 33 [cit. 2020-04-01]. ISBN 978-1-912250-14-1. Dostupné na: https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf

³¹⁵ Decision 1/CP.21: ‘Adoption of the Paris Agreement’, Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, Paris (30 November – 13 December 2015), UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add.1, Loss and Damage, Paragraph 49.

³¹⁶ DOS SANTOS SOARES, A. Assessing the protection of environmentally displaced persons under the Kampala Convention. In: ANASTASIOU, T., GHRÁINNE, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges* [online]. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26). School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 17 [cit. 2020-04-01]. ISBN 978-1-912250-14-1. Dostupné na: https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf

³¹⁷ African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa („Kampala Convention“), 23 October 2009, African Union [online]. [cit. 2020-04-01]. Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/4ae572d82.html>

V čl. 4 ods. 1 tohto dohovoru je zakotvený záväzok štátov „rešpektovať a zabezpečovať dodržiavanie svojich záväzkov podľa medzinárodného práva vrátane práva ľudských práv a humanitárneho práva, aby sa zabránilo a vyhlo podmienkam, ktoré by mohli viesť k svojvoľnému vysídleniu osôb...“.

V nadväzujúcom ustanovení čl. 4 ods. 4 pís. f) je zakotvený záväzok štátov v oblasti ochrany osôb pred svojvoľným vysídlením takto: „Všetky osoby majú právo na ochranu pred svojvoľným vysídlením. Medzi zakázané kategórie svojvoľného vysídlenia patria okrem iného: nútené evakuácie v prípade prírodných katastrof alebo katastrof spôsobených ľudskou činnosťou alebo z iných príčin, ak evakuáciu nevyžaduje bezpečnosť a zdravie postihnutých osôb.“

V čl. 5 ods. 4 tohto dohovoru je zakotvený záväzok štátov prijať opatrenia v oblasti ochrany osôb pred svojvoľným vysídlením takto: „Štáty, ktoré sú zmluvnými stranami tohto dohovoru, prijímú opatrenia na ochranu a pomoc osobám, ktoré boli vnútorne vysídlené v dôsledku prírodných alebo ľudských katastrof vrátane zmeny klímy.“

Uvedené ustanovenia Kampalského dohovoru vytvárajú priestor pre ochranu vysídlených osôb v dôsledku klimatických zmien, prírodných katastrof či iných environmentálnych faktorov v priestore afrického kontinentu, ktorý je klimatickými zmenami pravdepodobne najviac postihnutý. Je však len otázkou času, kedy sa podobné úpravy budú prijímať i v rámci iných svetových regiónov alebo na univerzálnej úrovni.

Na problematiku ochrany uvedenej skupiny osôb už nepriamo reagoval i Európsky súd pre ľudské práva v prípade *Sufi a Elmi proti Spojenému kráľovstvu* (sťažnosť č. 8319/07 and 11449/07, 28. november 2011). V danej veci podali sťažnosť dvaja utečenci zo Somálska, ktorí mali byť vyhostení z Belgicka, kvôli páchaniu trestnej činnosti. Európsky súd pre ľudské práva v tomto prípade „... zistil, že nedostatok zdrojov štátu na zvládnutie prirodzene sa vyskytujúceho fenoménu môže vytvoriť také zúfalé podmienky, ktoré zaručujú doplnkovú ochranu podľa čl. 3 Európskeho dohovoru o ľudských právach“.³¹⁸ V danom prípade súd zobral do úvahy schopnosť žiadateľov uspokojiť ich najzákladnejšie potreby, ako sú jedlo, hygiena a prístrešie, ich zraniteľnosť voči zlému zaobchádzaniu a vyhliadky na zlepšenie jeho situácie v primeranom časovom rámci, pokiaľ by boli vrátení do Somálska. Podmienky v hlavných centrách – koridor Afgoooye v Somálsku a tábory Dadaab v Keni – boli dosť zlé na to, aby sa rovnalo zaobchádzaniu, ktoré dosiahne prahovú hodnotu uvedenú v čl. 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950). Vnútorne presídlené osoby v koridore Afgoooye mali veľmi obmedzený prístup k jedlu a vode a zdá sa, že dané útočisko sa javilo ako vznikajúci problém, pretože prenajímatelia sa snažili využiť

³¹⁸ *Sufi and Elmi vs. The United Kingdom* (2011). ECHR 4 para 282.

ťažkosti vysídlených osôb na zisk. Hoci v táboroch Dadaab bola k dispozícii humanitárna pomoc, z dôvodu extrémneho preplnenia bol prístup k prístrešiam, vode a sanitárnym zariadeniam extrémne obmedzený.

Pre ochranu environmentálne vysídlených osôb je do určitej miery aplikovateľný i čl. 2 EDLP, ak je možné dokázať, že vládna činnosť alebo opomenutie spôsobili environmentálnu škodlivú udalosť. V tomto prípade by sa mala uznať aspoň uvedená príčinná súvislosť. V prípade *Budayeva proti Ruskej federácii* (sťažnosť č. 15339/02, č. 21166/02, č. 20058/02, 11673/02 a 15343/02, 11. marec 2013) Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že došlo k porušeniu čl. 2 (právo na život) EDLP z dôvodu, že Rusko zlyhalo v oblasti ochrany života žiadateľov obyvateľov mesta Tyrnauz tým, že ich neochránilo pred zosuvom pôdy, ktoré zničili ich domovy.³¹⁹

V rámci práva Európskej únie nie je otázka ochrany práv uvedenej skupiny osôb právne pokrytá.³²⁰ Určitý priestor na úvahy o ochrane uvedenej skupiny osôb vytvára *smernica Rady č. 2001/55/ES o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov*.³²¹ Podľa čl. 2 pís. c) „vysídlené osoby“ štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré museli opustiť svoju krajinu alebo región, alebo boli evakuované najmä v reakcii na výzvu medzinárodných organizácií a nemôžu sa vrátiť do bezpečných a stabilných podmienok kvôli situácii pretrvávajúcej v tejto krajine, ktoré môžu spadať do rámca pôsobnosti čl. 1 A Ženevského dohovoru alebo iných medzinárodných alebo vnútroštátnych právnych nástrojov poskytujúcich medzinárodnú ochranu, a to najmä osoby, ktoré ušli z oblastí ozbrojeného konfliktu alebo endemického násillia, alebo osoby vo vážnom ohrození systematického alebo všeobecného porušovania ich ľudských práv, alebo ktoré sa stali obeťami takého porušovania. Vzhľadom na takéto nastavenie definície pojmu „vysídlené osoby“ by však v rámci Európskej únie nemohla byť poskytnutá ochrana vysídleným

³¹⁹ *Budayeva and Others vs. Russia*, Applications Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, Judgement of 20 March 2008. Pozri aj MCADAM, J. *Climate Change, Forced Migration, and International Law*. Oxford-New York: Oxford University Press, 2012, s. 59 – 60. ISBN 978-0-199-5870-87.

³²⁰ SCIACCALUGA, G. Sudden-onset Disasters, Human Displacement and Temporary Protection Directive: Space for Promising Relationship? In: ANASTASIOU, T., GHRÁINE, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges* [online]. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26). School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 54 [cit. 2020-04- 01]. ISBN 978-1-912250-14-1. Dostupné na: https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf

³²¹ Úradný vestník ES L 212, 7. 8. 2001, s. 12 – 23.

osobám v dôsledku klimatických zmien, prírodných katastrof či iných environmentálnych faktorov. Aby takáto ochrana mohla byť danej skupine osôb poskytnutá, daná smernica by musela byť pozmenená alebo by sa musel pozmeniť jej oficiálny výklad.

Úpravy tejto smernice by mali byť zamerané na ochranu kategórií ľudí vysídlených udalosťami, ktorých trvanie je možné predvídať bez zbytočných pochybností, a náhle ekologické katastrofy majú tendenciu jasne patriť do tohto druhu udalostí. Keďže podstata ochranných systémov vysídlených osôb spočíva v poskytovaní dočasnej ochrany, bolo by vhodné túto smernicu vybaviť niektorými ďalšími špecifikáciami týkajúcimi sa druhu udalostí, ktoré spôsobujú hromadný prílev vysídlených osôb v dôsledku environmentálnych faktorov. V modifikovanom texte smernice by teda bolo vhodné výslovne zdôrazniť úlohu katastrof pri náhlom výskyte fenoménov, ako sú povodne, búrky, zemetrasenia, cunami a pod., ktoré sú hlavnými príčinami vysídľovania osôb v dôsledku environmentálnych faktorov na celom svete.³²²

Úvahy o aplikácii noriem práva EÚ v oblasti azylového a utečeneckého práva v prospech osôb vysídlených v dôsledku environmentálnych faktorov je však možné realizovať i v kontexte už uvádzanej *smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany*.³²³ Táto smernica zakotvuje definíciu utečenca v duchu čl. 1 A (2) Dohovoru o právnom postavení utečencov (1951) v čl. 2 pís. d) pričom pojem „utečenec“ je v duchu tejto definície „*štátny príslušník tretej krajiny, ktorý kvôli oprávnenej obave pred prenasledovaním z rasových, náboženských dôvodov, dôvodov štátnej príslušnosti, z dôvodu zastávania určitého politického názoru alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu tejto krajiny, alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu z dôvodov, ktoré sú uvedené vyššie, alebo ktorá sa tam vzhľadom na uvedené oba-*

³²² Porovnaj SCIACCALUGA, G. Sudden-onset Disasters, Human Displacement and Temporary Protection Directive: Space for Promising Relationship? In: ANASTASIOU, T.; GHRÁINNE, B. N.: *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges* [online]. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26). School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 51 [cit. 2020-04-01]. ISBN 978-1-912250-14-1. Dostupné na: https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf

³²³ MORGESE, B. Environmental Migrants and the EU Immigration and Asylum Law: Is There Any Chance for Protection? In: BRUNO, G. C., PALOMBINO, M. F., ROSSI, V. *Migration and the Environment. Some reflections on Current legal Issues and Possible Ways Forward*. Roma: CNR Edizioni, 2017, s. 51. ISBN 978-88-8080-277-8.

vy nemôže alebo nechce vrátiť a na ktorú sa neuplatňuje čl. 12^a. Morgese v tejto súvislosti uvádza argument, že pojem „environmentálneho migranta“ by snáď bolo možné zahrnúť do rámca „sociálnej skupiny“, ale len v úzkej skupine prípadov, ak by prírodná katastrofa bola do určitej miery spôsobená činnosťou alebo nečinnosťou štátu.³²⁴

³²⁴ MORGESE, B. Environmental Migrants and the EU Immigration and Asylum Law: Is There Any Chance for Protection? In: BRUNO, G. C., PALOMBINO, M. F., ROSSI, V. *Migration and the Environment. Some reflections on Current legal Issues and Possible Ways Forward*. Roma: CNR Edizioni, 2017, s. 52. ISBN 978-88-8080-277-8.

6 OBMEDZENIA APLIKÁCIE MEDZINÁRODNOPRÁVNEHO INŠTITÚTU AZYLU A MEDZINÁRODNÉHO UTEČENECKÉHO PRÁVA VO VZŤAHU K OSOBÁM, KTORÉ SI NEZASLUHUJÚ MEDZINÁRODNÚ OCHRANU

Ako už bolo skôr uvedené, medzinárodnoprávny inštitút azylu a medzinárodné utečenecké právo obsahujú vo vzťahu k žiadateľom o azyl či žiadateľom o status utečenca i určité výrazné obmedzenia. V duchu čl. 14 ods. 2 *Všeobecnej deklarácie ľudských práv* (1948), že azylu sa nemožno dovoliť v prípadoch stíhaní skutočne vyvolaných nepolitickými trestnými činmi alebo konaniami, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov a čl. 1 ods. 2 *Deklarácie o územnom azyle* (1967), podľa ktorých azyl nie je možné priznať osobám odôvodnene podozrivým zo spáchania zločinov proti mieru, zločinov proti ľudskosti a vojnových zločinov tak, ako sú definované v medzinárodných dokumentoch.

Podobne článok 1 *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951) vylučuje udelenie štatútu utečenca osobám páchajúcim zločiny podľa medzinárodného práva, nepolitickú trestnú činnosť a činy v rozpore s Chartou OSN. V rovnakom zmysle *Dohovor o špecifických aspektoch utečeneckej problematiky v Afrike* (1969) v čl. 1 ods. 5 uvádza, že ustanovenia tohto dohovoru sa nevzťahujú na žiadnu osobu, v súvislosti s ktorou krajina azylu má vážne dôvody domnievať sa, že sa dopustila zločinu proti mieru, vojnového zločinu alebo zločinu proti ľudskosti tak, ako sú vymedzené v medzinárodných inštrumentoch týkajúcich sa takýchto zločinov, spáchala závažný nepolitický trestný čin mimo krajiny útočiska predtým, ako bola prijatá do tejto krajiny ako utečenec, je vinná za činy, ktoré sú v rozpore s účelmi a zásadami Organizácie africkej jednoty, je vinné správanie v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie Spojených národov.

Rovnako podľa čl. 12 (2) *smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany*, štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva sú vylúčení zo získania postavenia utečenca, ak existujú vážne dôvody domnievať sa, že sa dopustili zločinu proti mieru, vojnových zločinov alebo zločinov proti ľudskosti podľa medzinárodných dokumentov obsahujúcich

ustanovenia o takýchto trestných činoch, že sa dopustili vážneho nepolitického trestného činu mimo štátu svojho azylu predtým, ako v ňom boli prijatí ako utečenci, čo znamená čas vydania povolenia na pobyt na základe priznania postavenia utečenca, najmä neľudských činov, aj keď sú spáchané s údajne politickým cieľom, môžu byť klasifikované ako vážne nepolitické trestné činy a že sú vinní za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie Spojených národov, ako sú uvedené v preambule a čl. 1 a 2 Charty Organizácie Spojených národov. Tento prístup sa uplatňuje na osoby, ktoré podnecujú trestné činy alebo sa inak podieľajú na páchaní trestných činov alebo činov uvedených v tomto dokumente.

Podobne koncipované ustanovenia je možné nájsť i v ďalších dohovoroch či dokumentoch týkajúcich sa azylu alebo utečenectva. V uvedenej súvislosti je potrebné uviesť, že menšia časť osôb, ktoré žiadajú či získali azyl alebo status utečenca, alebo aj legálne prisťahovaných migrantov sa v štáte pobytu dopúšťa trestnej činnosti vrátane zločinu terorizmu. Je známy celý rad príkladov takejto trestnej činnosti. Kriminalita migrantov vrátane žiadateľov o azyl, odmietnutých žiadateľov o azyl alebo ľudí s rôznym stupňom ochrany, je napr. v Nemecku politicky háklivá téma, ktorej sa policajné štatistiky alebo odborné práce venujú opakovane. Na príklade Dolného Saska, kde žije asi osem miliónov ľudí a kam ako do ostatných spolkových krajín v posledných rokoch prišlo množstvo utečencov, ju študovala trojica kriminológov Dirk Baier, Christian Pfeiffer a Sören Kliem. Okrem iného došli k záveru, že migranti sú v tejto rozlohou druhej najväčšej spolkovej krajine zodpovední za takmer každý ôsmy násilný trestný čin a tiež za drvivú väčšinu nárastu násilnej kriminality. Počet políciou registrovaných násilných trestných činov tu medzi rokmi 2014 a 2016 stúpol o 10,4 % – za 92,1 % nárastu sú pritom zodpovední migranti.³²⁵

Trestné činy v Rakúsku rovnako stále častejšie páchajú cudzinci a stále častejšie žiadatelia o azyl. Vyplýva to zo správy o kriminalite v roku 2016. Počet kriminálnych porušení zákona utečencami stúpol výrazne – až o 54 %. Počet podozrivých z trestných činov s azylantmi ako podozrivými medziročne stúpol zo 14 458 na 22 289.³²⁶ Nemenej závažné boli zločiny terorizmu spáchané v rokoch 2016 a 2017 v Nice, Londýne, Berlíne, Štokholme, Paríži a Barcelone. Niektoré

³²⁵ Štúdia hľadá spojitost medzi migrantmi a kriminalitou v Nemecku. In: *Trend.sk.*, 3. 1. 2018. Dostupné na: <https://www.etrend.sk/ekonomika/studia-hlada-spojitosť-medzi-migrantmi-a-kriminalitou-v-nemecku.html>

³²⁶ KERN, M. V Rakúsku stúpila kriminalita azylantov, obeťami sú tiež väčšinou cudzinci. In: *Denník N*, 8. marca 2017. Dostupné na: <https://dennikn.sk/699871/v-rakusku-stupla-kriminalita-azylantov-obetami-su-tiez-vacsinou-cudzinci/>

z nich spáchali neúspešní žiadatelia o azyl, väčšinu migranti pôvodom zo severnej Afriky.³²⁷

V takejto situácii je potrebné chrániť obyvateľstvo štátu (vrátane cudzincov) a verejný poriadok štátu pobytu uvedených osôb. V prípade, ak takéto skutky páchajú žiadatelia o azyl či žiadatelia status utečenca, je východiskom odmietnutie udelenia azylu či statusu utečenca a následne je možné dané osoby vyhostiť. V tomto smere poskytuje štátom oporu primárne čl. 32 *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951) nazvaný „*Vyhostenie*“. Podľa čl. 32 ods. 1 dohovoru zmluvné štáty nesmú vyhostiť utečenca zákonne sa nachádzajúceho na ich území okrem prípadov odôvodnených bezpečnosťou štátu alebo verejným poriadkom. Podľa odseku 2 vyhostenie takéhoto utečenca sa vykoná iba rozhodnutím prijatým na základe zákona. S výnimkou závažných prípadov odôvodnených požiadavkami bezpečnosti štátu musí byť utečencovi daná možnosť predložiť dôkazy o jeho nevine, odvolať sa a byť právne zastúpený pred príslušným orgánom osobou alebo osobami osobitne poverenými týmto orgánom. V duchu odseku 3 zmluvné štáty umožnia takémuto utečencovi dostatočnú lehotu na získanie zákonného povolenia na vstup do iného štátu. Počas tejto lehoty môžu zmluvné štáty uplatniť akékoľvek vnútorné opatrenia, ktoré považujú za nevyhnutné.

V duchu článku 33 uvedeného dohovoru, ktorý reguluje zákaz vyhostenia alebo vrátenia („*refoulement*“) v tejto súvislosti platí, že žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov. Výhody tohto ustanovenia však nemôže požadovať utečenec, ktorého odôvodnene možno považovať za nebezpečného pre bezpečnosť štátu, v ktorom sa nachádza alebo ktorý po tom, čo bol právoplatným rozsudkom uznaný za vinného z osobitne závažného trestného činu, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto štátu. Okrem vyhostenia osoby páchajúcej trestné činy je možné danú osobu aj stíhať a potrestať v duchu vnútroštátnych noriem trestného práva s prihliadnutím na normy medzinárodného trestného práva.

Pravidlá medzinárodného práva umožňujú identifikovať skutkové podstaty trestných činov, zločinov podľa medzinárodného práva či konaní v rozpore s Chartou OSN. Stručný pohľad na uvedené pravidlá prispieva k procesu identifikácie osôb, ktoré si nezaslúžia medzinárodnú ochranu prostredníctvom no-

³²⁷ TÓDA, M. Od Nice po Barcelonu: Väčšina teroristov, ktorí zabíjali autami, má pôvod v severnej Afrike. In: *Denník N*, 18. augusta 2017. Dostupné na: <https://dennikn.sk/856005/od-nice-po-barcelonu-vacsina-teroristov-ktori-zabijali-autami-ma-povod-v-severnej-afrike/>

riem medzinárodnoprávneho inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva.

Pokiaľ sa týka skutkových podstát bežných (konvenčných) nepolitických trestných činov vrátane terorizmu, tieto je možné identifikovať v rámci vnútroštátnych právnych poriadkov štátov, v rámci viacerých medzinárodných zmluvných noriem trestnoprávneho charakteru i v rámci niektorých rezolúcií Bezpečnostnej rady OSN.³²⁸ Problematike stíhania zločinov podľa medzinárodného práva sa venuje medzinárodné trestné právo a medzinárodné humanitárne právo v celom rade obyčajových, zmluvných noriem či noriem Bezpečnostnej rady OSN.³²⁹ Konania, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov je možné identifikovať z obsahu Charty OSN, ale aj z rozhodnutí Bezpečnostnej rady OSN. Podrobnejším skúmaním uvedených dohovorov a dokumentov je možné presnejšie vyšpecifikovať jednotlivé činy, ktoré vylučujú udelenie azylu alebo statusu utečenca.

6.1 Vážne nepolitické trestné činy

Definícia vážnych nepolitických zločinov, ktoré osoba spáchala mimo krajiny, kde žiada o status utečenca, nie je v medzinárodnom práve poskytnutá. V medzinárodnom práve chýba i všeobecná definícia toho, čo je „*politický*“, resp. „*nepolitický*“ trestný čin.³³⁰ Preto je potrebné skúmať názory vedy medzinárodného práva alebo prax štátov v tejto oblasti.

Do rámca *politických trestných činov* sa podľa niektorých názorov vedy počítajú také činy, ktoré boli vykonané ako súčasť politickej činnosti, ako je napr. čin smerujúci voči politickej organizácii štátu alebo činy vykonané s prednostne politickými charakteristikami s politickým motívom, alebo činy, ktoré ospravedlňujú nevydanie z dôvodu politickej perzekúcie, ako je napr. pomoc politickému väzňovi k úteku.³³¹

Pokiaľ sa týka *nepolitických trestných činov*, podľa praxe štátov ide o závažné zločiny proti životu a zdraviu osôb, ako je napr. vražda. Menej závažná trest-

³²⁸ Bližšie pozri JANKUV, J. a kol. *Medzinárodné právo verejné. Druhá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 345 – 373.

³²⁹ Bližšie pozri JANKUV, J. a kol. *Medzinárodné právo verejné. Druhá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 373 – 431.

³³⁰ ŠTURMA, P. Současná mezinárodněprávní ochrana uprchlíků. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No. 2, 2003, s. 34.

³³¹ Bližšie pozri SINHA, S. P. *Asylum and International Law*. New York: Springer, 1971, s. 173 – 177.

ná činnosť alebo priestupok, ako je napr. prerazenie hraničných závor z dôvodu realizácie úteku pred prenasledovaním, nebránia poskytnutiu statusu utečenca. Každý prípad je však potrebné hodnotiť osobitne. Tak sa v praxi môže stať, že štát udelí azyl napr. únoscovi lietadla, ktorý uteká z dôvodu prenasledovania, avšak štát azylu únoscu potrestá v zmysle svojich existujúcich medzinárodnoprávnych záväzkov.

V oblasti stíhania nepolitických alebo tzv. bežných (konvenčných) trestných činov vznikol celý rad noriem medzinárodného práva v rámci OSN, mimo nej či v rámci regionálnych, partikulárnych organizácií a noriem práva EÚ. Spoločnou črtou uvedených prevažne zmluvných noriem je skutočnosť, že ide o inštrumenty medzinárodného trestného práva, resp. trestného práva EÚ založené na tzv. nepriamom donucovacom režime. Cieľom týchto noriem je harmonizácia vnútroštátneho zákonodárstva uľahčujúca spoluprácu štátov a umožňujúca stíhanie páchatelov pred vnútroštátnymi súdmi o. i. aj využitím inštitútu extradície.

V oblasti potierania konvenčných trestných činov vznikol celý rad medzinárodných zmlúv, ale i súvisiacich nezáväzných dokumentov, ktoré je možné rozdeliť do viacerých skupín. Ide o zmluvy v oblasti *pornografie, peňazokazectva, obchodu s narkotikami, prania špinavých peňazí, obchodu s ľuďmi, potierania otroctva a obchodu s otrokmi, námorného pirátstva, trestných činov proti zariadeniam na mori a morskom dne a leteckého pirátstva, medzinárodného terorizmu, nadnárodnej organizovanej trestnej činnosti*. Uvedených zmlúv a dokumentov je veľký počet. Ako príklad najvýznamnejších zmlúv, resp. zmlúv s najširším záberom úpravy danej trestnej činnosti v jednotlivých oblastiach je možné uviesť *Medzinárodný dohovor o potlačovaní obchodu s necudnými publikáciami a ich rozširovaní* (1923),³³² *Medzinárodný dohovor o potláčaní peňazokazectva* (1929),³³³ *Dohovor o otroctve* (1926),³³⁴ *Dodatkový dohovor o zrušení otroctva, obchodu s ľuďmi a inštitútov a praktík podobných otroctvu* (1956),³³⁵ *Dohovor o potláčaní protiprávnych činov ohrozujúcich bezpečnosť civilnej leteckej dopravy* (1971),³³⁶ *Dohovor o potláčaní protiprávnych činov proti bezpečnosti námornej plavby* (1988),³³⁷ *Dohovor OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropnými látkami*

³³² International Convention for the Suppression of the Circulation of and Traffic in Obscene Publications Geneva (1923). League of Nations, Treaty Series, vol. 27, p. 214.

³³³ V Zbierke zákonov bol tento dohovor publikovaný pod č. 15/1932 Zb.

³³⁴ Convention to Suppress the Slave Trade and Slavery (1926). 60 LNTS 253, Registered No. 1414.

³³⁵ Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery (1956). 226 U.N.T.S. 3.

³³⁶ Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation (1971). 974 UNTS 177.

³³⁷ Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation (2001). 1678 U. N. T. S. 221.

mi (1988),³³⁸ *Dohovor o zabránení a trestaní zločinov proti osobám požívajúcim medzinárodnú ochranu vrátane diplomatických zástupcov* (1973),³³⁹ *Medzinárodný dohovor o potláčaní bombového terorizmu* (1997),³⁴⁰ *Dohovor OSN o potláčaní financovania terorizmu* (1999),³⁴¹ *Dohovor OSN proti nadnárodnému organizovanému zločinu* (2000),³⁴² *Dohovor OSN proti korupcii* (2003)³⁴³ a iné.

Tieto zmluvné normy stanovujú trestnosť uvedených skupín činov, ukladajú štátom záväzok zakotviť trestnosť uvedených činov vo vnútroštátnom právnom poriadku a napokon zakotvujú zásadu *aut dedere aut punire*, ktorá znamená, že štát je povinný dané trestné činy potrestať prostriedkami vnútroštátneho práva alebo osobu obvinenú či odsúdenú za daný trestný čin vydať na stíhanie do štátu, ktorý má vo vzťahu k tejto osobe personálnu právomoc. V duchu uvedených zmlúv sú jednotlivé trestné činy natoľko závažné, že by mali byť dôvodom pre odmietnutie udelenia azylu či statusu utečenca.

Z hľadiska uvedených zmlúv a dokumentov si osobitnú pozornosť zaslúži problematika stíhania terorizmu. Teroristické útoky v ostatnom období realizujú v Európe i vo svete často i migranti z krajín islamského sveta a, bohužiaľ, v niektorých prípadoch i žiadatelia o azyl či žiadatelia o status utečenca, prípadne osoby, ktoré získali azyl alebo status utečenca. Práve *teroristické činy* je možné považovať za vážne nepolitické trestné činy, ktorých spáchanie vylučuje udelenie azylu či statusu utečenca. V medzinárodnom trestnom práve v nadväznosti na čoraz častejšie teroristické akty rôznych militantných skupín okrem už spomenutých dohovorov sa vyvinul celý rad medzinárodnoprávných noriem týkajúcich sa potlačania terorizmu. Z hľadiska identifikácie skutkovej podstaty trestného činu terorizmu je osobitne zaujímavý nový *Komplexný dohovor o medzinárodnom terorizme* (angl. skr. CCIT),³⁴⁴ ktorý pripravuje od roku 2000 Komisia OSN

³³⁸ K týmto dohovorom bližšie pozri ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti ochrany lidských práv. 2.*, doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 92 – 95.

³³⁹ Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (1973). 1035 UNTS 167.

³⁴⁰ International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (1997). 2149 UNTS 256.

³⁴¹ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999). 2178 UNTS 197.

³⁴² Convention against Transnational Organized Crime (2000). UN Doc. A/RES/55/25 at 4 (2001). V Zbierke zákonov Slovenskej republiky tento dohovor vyšiel v rámci oznámenia č. 621/2003 Z. z.

³⁴³ UN Convention against Corruption (2003). GA res. 58/4, UN Doc. A/58/422 (2003). V Zbierke zákonov Slovenskej republiky bol tento dohovor publikovaný v rámci oznámenia MZV č. 434/2006 Z. z.

³⁴⁴ Bližšie pozri ŠTURMA, P., NOVÁKOVÁ, J., BÍLKOVÁ, V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 50 – 52. Text

pre medzinárodné právo prostredníctvom osobitného *ad hoc* výboru.³⁴⁵ Verejnosti je dostupná existujúca podoba tohto návrhu dohovoru z roku 2005. Návrh dohovoru má obsahlu preambulu a 27 článkov. Akty terorizmu sú definované v čl. 2 návrhu. Podľa čl. 2 ods. 1 každá osoba sa dopustí trestného činu v zmysle tohto dohovoru, ak táto osoba, akýmkoľvek spôsobom, nezákonne a úmyselne spôsobí podľa odseku (a) smrť alebo vážne ublíženie na zdraví; alebo podľa odseku (b) vážne poškodenie verejného alebo súkromného majetku vrátane miest verejného určenia, štátnych či vládnych centier, systémov verejnej dopravy, infraštruktúrnych zariadení alebo životného prostredia; alebo podľa odseku (c) škody na majetku, miestach, zariadeniach alebo systémoch uvedených v odseku 1 (b) tohto článku, z ktorých vyplýva alebo ktoré by mohli mať za následok značné ekonomické straty; ak účelom konania, svojou povahou alebo kontextom je zastrašiť obyvateľstvo alebo donútiť vládu alebo medzinárodnú organizáciu, aby urobili nejaký akt, alebo sa nejakého aktu zdržali. Podľa čl. 2 ods. 2 a 3 sú podľa návrhu dohovoru trestné i akty hrozby a pokusu spáchania činov podľa čl. 2 ods. 1. V duchu čl. 2 ods. 4 je trestná i účasť, organizácia či príspevanie k spáchaniu činov podľa čl. 2 ods. 1, 2 a 3.

V boji proti terorizmu na univerzálnej úrovni hrá významnú úlohu aj *Bezpečnostná rada OSN* (BR OSN). BR OSN v oblasti potierania terorizmu prijala celý rad rezolúcií podľa kapitoly VII Charty OSN, ktoré sú pre štáty záväznými. Už v rezolúcii č. 731/1992 prijatej v súvislosti s atentátom na lietadlo spoločnosti Pan Am nad Lockerbie v Škótsku, BR OSN konštatovala, že činy medzinárodného terorizmu vytvárajú hrozbu (ohrozenie) pre medzinárodný mier a bezpečnosť, čím identifikovala ako čin terorizmu atentát na dopravné lietadlo. Vo vzťahu k terorizmu je možné uvažovať i o prípadnom použití mechanizmov *trestania zločinov podľa medzinárodného práva*. Podľa niektorých názorov vedy je možné napr. spomínané útoky líbyjských agentov na americké civilné lietadlo spoločnosti PanAm na škótskym Lockerbie 21. decembra 1988, ako aj teroristické útoky hnutia Al Kájda na USA 11. septembra 2001 považovať za zločiny proti ľudskosti.³⁴⁶

tohto návrhu bližšie pozri – Draft United Nations Comprehensive Convention on International Terrorism (2005). UN Doc. A/59/894. Dostupné na: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/894

³⁴⁵ Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996.

³⁴⁶ Ide napr. o *Arabský dohovor o potláčaní terorizmu* (1988) prijatý v rámci Ligy arabských štátov, *Medziamerický dohovor proti terorizmu* (2002) v rámci Organizácie amerických štátov, *Regionálny dohovor SAARC o potlačovaní terorizmu* (1987) v rámci Juhoázijského združenia pre oblastnú spoluprácu (SAARC), *Dohovor Organizácie islamskej konferencie o boji proti medzinárodnému terorizmu* (1999), o *Zmluvu o spolupráci členských štátov Spoločenstva nezávislých štátov v boji s terorizmom* (1999) v rámci Spoločenstva nezávislých štátov a *Dohovor o predchádzaní a potláčaní terorizmu* (1999) v rámci Organizácie africkej jednoty, ktorá sa neskôr transformovala na *Africkú úniu*. K týmto dohovorom bližšie pozri

V nadväznosti na uvedené úpravy v oblasti trestného činu terorizmu je zreteľné, že ide o vážne nepolitické trestné činy, ktorých stíhaniu venuje medzinárodné spoločenstvo mimoriadnu pozornosť. V prípade, ak žiadateľ o azyl alebo o status utečenca vykonal alebo je stíhaný za spáchanie uvedených trestných činov, azyl či status utečenca by mu nemal byť udelený.

6.2 Zločiny podľa medzinárodného práva

Ďalšiu skupinu činov, ktoré vylučujú udelenie statusu utečenca alebo azylu predstavujú zločiny podľa medzinárodného práva. Problematiku zločinov podľa medzinárodného práva upravuje viacero medzinárodnoprávných dohovorov a dokumentov. Sú to dohovory a dokumenty ako *Charta medzinárodného vojnového tribunálu v Norimbergu* (1945),³⁴⁷ *Charta pre Medzinárodný vojenský tribunál pre Ďaleký východ v Tokiu* (1946),³⁴⁸ *Dohoda o stíhaní a potrestaní hlavných vojnových zločincov európskych krajín Osi* (1945),³⁴⁹ *Protokol Postupimskej konferencie* (1945),³⁵⁰ *Dohovor o nepremičateľnosti vojnových zločinov* (1968),³⁵¹ *Dohovor o zabránení a trestaní zločinu genocídie* (1948),³⁵² *Dohovor o predchádzaní a trestaní zločinu apartheidu* (1973),³⁵³ *rezolúcia č. 827/1993 Bezpečnostnej rady OSN*,³⁵⁴ ktorou sa zriadil Medzinárodný tribunál pre zločiny spáchané v bývalej

ŠTURMA, P., NOVÁKOVÁ, J., BÍLKOVÁ, V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 72.

³⁴⁷ *Charter of the International Military Tribunal, Annex to the Agreement for the prosecution and punishment of the major war criminals of the European Axis* ("London Agreement") [online]. 8 August 1945, United Nations. [cit. 2019-12-04]. Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39614.html>

³⁴⁸ *Charter of the International Military Tribunal for the Far East, Special proclamation by the Supreme Commander for the Allied Powers at Tokyo January 19, 1946* [online]. Treaties and Other International Acts Series 158. [cit. 2019-12-04]. Dostupné na: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.3_1946%20Tokyo%20Charter.pdf

³⁴⁹ *Agreement for the prosecution and punishment of the major war criminals of the European Axis* ("London Agreement"), 8 August 1945, United Nations, 82 U. N. T. C. 280.

³⁵⁰ *Protocol of proceedings of the Potsdam Conference* [online]. (Berlin, 1 August 1945). [cit. 2019-12-04]. Dostupné na: <http://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000003-1207.pdf>

³⁵¹ *Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity*, 26 November 1968, UN Doc. A/RES/2391(XXIII).

³⁵² *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, 9 December 1948, United Nations, Treaty Series, vol. 78, p. 277.

³⁵³ *International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid*, 30 November 1973, UN Doc. A/RES/3068(XXVIII).

³⁵⁴ UN Security Council, *Security Council resolution 827* (1993), 25 May 1993, S/RES/827 (1993).

Juhosláviu so sídlom v holandskom Haagu a rezolúcia č. 955/1994 *Bezpečnostnej rady OSN*,³⁵⁵ ktorou sa zriadil Medzinárodný trestný tribunál pre Rwandu so sídlom v tanzánskej Arushi. Spáchanie zločinu podľa medzinárodného práva je zrejme najzásadnejším dôvodom neudeliť azyl či status utečenca osobe, ktorá takýto zločin spáchala.

Zločiny podľa medzinárodného práva je možné identifikovať i v rámci kľúčových dohôrov týkajúcich sa medzinárodného humanitárneho práva. Ide o *Dohovor o zlepšení osudu ranených a chorých príslušníkov ozbrojených síl v poli* (1949), nazývaný aj ako I. Ženevský dohovor,³⁵⁶ *Dohovor o zlepšení osudu ranených a chorých príslušníkov ozbrojených síl na mori* (1949), nazývaný aj ako II. Ženevský dohovor,³⁵⁷ *Dohovor o zaobchádzaní s vojnovými zajatcami* (1949), nazývaný aj ako III. Ženevský dohovor,³⁵⁸ *Dohovor o ochrane civilných osôb za vojny* (1949), nazývaný aj ako IV. Ženevský dohovor,³⁵⁹ *Dodatkový protokol k Ženevskému dohovoru z 12. augusta 1949 o ochrane obetí medzinárodných ozbrojených konfliktov* (1977), (I. Dodatkový protokol),³⁶⁰ *Dodatkový protokol k Ženevským dohovorum z 12. augusta 1949 o ochrane obetí ozbrojených konfliktov nemajúcich medzinárodný charakter* (1977), (II. Dodatkový protokol)³⁶¹ a *Dodatkový protokol k Ženevským dohovorum z 12. augusta 1949 o prijatí ďalšieho rozoznávacieho znaku* (2005), (III. Dodatkový protokol).³⁶²

Existujúcu normativitu v oblasti stíhania zločinov podľa medzinárodného práva v konzistentnej podobe dnes však obsahuje najmä *Rímsky štatút Medziná-*

³⁵⁵ UN Security Council, Security Council resolution 955 (1994), 8 November 1994, S/RES/955 (1994).

³⁵⁶ Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field (1949) 75 UNTS 31. V Zbierke zákonov vyšiel v rámci vyhlášky MZV č. 65/1954 Zb.

³⁵⁷ Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea (1949). 75 UNTS 85. V Zbierke zákonov vyšiel v rámci vyhlášky MZV č. 65/1954 Zb.

³⁵⁸ Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War (1949). 75 UNTS 135. V Zbierke zákonov vyšiel v rámci vyhlášky MZV č. 65/1954 Zb.

³⁵⁹ Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949). 75 UNTS 287. V Zbierke zákonov vyšiel v rámci vyhlášky MZV č. 65/1954 Zb.

³⁶⁰ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (1977). 1125 UNTS 3. V Zbierke zákonov vyšiel v rámci oznámenia MZV č. 168/1991 Zb.

³⁶¹ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (1949). 1125 UNTS 609. V Zbierke zákonov vyšiel v rámci oznámenia MZV č. 168/1991 Zb.

³⁶² Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Adoption of an Additional Distinctive Emblem (2005). V Zbierke zákonov Slovenskej republiky vyšiel v rámci oznámenia MZV č. 375/2007 Z. z.

rodného trestného súdu (1998, ďalej aj Rímsky štatút),³⁶³ ktorý vytvoril predpoklady pre činnosť *Medzinárodného trestného súdu*. Tento súd je podľa Rímskeho štatútu Medzinárodného trestného súdu *samostatným medzinárodným orgánom (inštitúciou) s medzinárodnoprávnou subjektivitou*. Súd má právomoc vykonávať jurisdikciu nad osobami stíhanými za najzávažnejšie zločiny podľa medzinárodného práva, ktoré sú uvedené v čl. 5 ods. 1. Ide o zločin genocídy, zločiny proti ľudskosti, vojnové zločiny a zločin agresie. Skutkové podstaty *zločinu genocídy, zločinov proti ľudskosti a vojnových zločinov* sú podrobne rozpracované v čl. 6, čl. 7 a čl. 8.

Zločinom genocídy podľa čl. 6 je akýkoľvek z činov spáchaný s úmyslom celkom alebo čiastočne zničiť národnostnú, etnickú, rasovú alebo náboženskú skupinu, akým je spôsobenie smrti príslušníkom skupiny, spôsobenie vážneho telesného alebo duševného ublíženia príslušníkom skupiny, cieľavedomé privodenie takých životných podmienok skupine, ktorých cieľom je spôsobiť jej úplné alebo čiastočné fyzické zničenie, prijatie opatrení, ktorých cieľom je zabrániť rodeniu detí v rámci skupiny, násilné preloženie detí jednej skupiny do inej skupiny.

Podľa článku 7 *zločin proti ľudskosti* znamená akýkoľvek z činov, ak bol spáchaný ako súčasť rozsiahleho alebo systematického útoku namiereného proti civilnému obyvateľstvu s vedomím útoku, akým je vražda, vyhladzovanie, zotročenie, deportácia alebo násilný presun obyvateľstva, uväznenie alebo iné závažné pozbavenie osobnej slobody porušujúce základné pravidlá medzinárodného práva, mučenie, znásilnenie, sexuálne otroctvo, vynútená prostitúcia, násilné tehotenstvo, vynútená sterilizácia alebo iné formy sexuálneho násillia porovnateľnej závažnosti, prenasledovanie akejkoľvek identifikovateľnej skupiny alebo kolektívu z politických, rasových, národnostných, etnických, kultúrnych, náboženských dôvodov, z dôvodu pohlavia, nedobrovoľné zmiznutie ľudí, zločin apartheidu, ďalšie neľudské činy podobnej povahy úmyselne spôsobujúce veľké utrpenie alebo vážne zranenie tela alebo poškodenie duševného či fyzického zdravia.

Prehľad *vojnových zločinov* je uvedený v čl. 8 veľmi komplexne. Primárne ide o závažné porušenia Ženevských dohovorov z 12. augusta 1949, menovite ktorýkoľvek z činov voči osobám alebo majetku chránených podľa ustanovení príslušného Ženevského dohovoru, ako je zámerné zabitie, mučenie alebo neľudské zaobchádzanie vrátane biologických pokusov, zámerné spôsobenie veľkého telesného alebo zdravotného utrpenia alebo vážneho zranenia, rozsiahle zničenie a privlastnenie majetku vykonané bez zdôvodnenia vojenskou nevyhnutnosťou a nezákonne a svojvoľne prinútenie vojnového zajatca alebo inej chránenej osoby slúžiť v silách nepriateľskej moci, zámerné odňatie práv na spravodlivý a riadny

³⁶³ Rome Statute of the International Criminal Court (last amended 2010). United Nations, *Treaty Series*, Vol. 2187, p. 3.

súd vojnovému zajatcovi alebo inej chránenej osobe, nezákonná deportácia alebo presun, alebo nezákonné obmedzenie brania rukojemníkov.

Ďalej sa podľa uvedeného článku za vojnové zločiny považujú iné vážne porušenia zákonov a zvyklostí uplatniteľných v medzinárodných ozbrojených konfliktoch v rámci vytvoreného rámca medzinárodného práva, menovite akýkoľvek z činov, ako je úmyselné nasmerovanie útokov proti civilnému obyvateľstvu ako takému alebo proti jednotlivým civilistom, ktorí sa priamo nezúčastňujú na nepriateľských akciách, úmyselné nasmerovanie útokov proti civilným objektom, t. j. objektom, ktoré nie sú vojenskými cieľmi, úmyselné nasmerovanie útokov proti personálu, zariadeniam, materiálu, jednotkám alebo vozidlám zapojeným do humanitárnej pomoci alebo mierových misí v súlade s Chartou Organizácie Spojených národov, ak majú nárok na ochranu poskytovanú podľa medzinárodného práva civilistom alebo civilným objektom v ozbrojenom konflikte, úmyselné spustenie útoku s vedomím, že takýto útok spôsobí sprievodnú stratu na životoch civilistov alebo ich zranenie, alebo škody civilným objektom, alebo rozsiahlu, dlhodobú a vážnu škodu prírodnému prostrediu, ktorá je zjavne neprimeraná vzhľadom na konkrétnu a priamu celkovú vojenskú predpokladanú výhodu, útoky alebo bombardovanie akýmkoľvek prostriedkom miest, dedín, obydlí alebo budov, ktoré nie sú obťažované a ktoré nie sú vojenskými objektmi, zabitie alebo zranenie účastníka boja, ktorý zložil zbrane alebo už nemal obranné prostriedky a bezpodmienečne sa vzdal, zneužitie vlajky vyjednávača, vlajky alebo vojenských insígnií a uniformy nepriateľa alebo Organizácie Spojených národov, ako aj rozlišujúcich znakov Ženevských dohovorov, ktoré má za následok smrť alebo vážne osobné zranenie, priamy alebo nepriamy presun časti vlastného civilného obyvateľstva okupujúcou mocnosťou na územie, ktoré okupuje, alebo deportácia alebo presun celého obyvateľstva okupovaného územia alebo jeho časti v rámci tohto územia alebo mimo neho, úmyselné nasmerovanie útokov proti budovám určeným na náboženské, vzdelávacie, umelecké, vedecké alebo charitatívne účely, historickým pamiatkam, nemocniciam a miestam, kde sa zhromažďujú chorí a zranení, ak ide o nevojenské ciele, podrobenie osôb, ktoré sú v moci nepriateľskej strany, telesnému zmrzačeniu alebo lekárske alebo vedeckým pokusom akéhokoľvek druhu, ktoré nie sú odôvodnené lekárske, zubným alebo nemocničným ošetrovaním dotknutej osoby, ani nie sú vykonané v jej záujme a ktoré spôsobujú smrť takejto osoby alebo osôb alebo vážne ohrozujú jej alebo ich zdravie, vierolomné zabitie alebo ťažké zranenie jednotlivcov patriacich k nepriateľskému národu alebo k armáde, vyhlásenie neudelenia žiadnej milosti, zničenie alebo zabratie majetku nepriateľa, ak takéto zničenie alebo zabratie si naliehavo nevyžaduje vojnové potreby, vyhlásenie práv a činov štátnych príslušníkov nepriateľskej strany za zrušené, pozastavené alebo neprípustné na súde, donútenie štátneho príslušníka nepriateľskej strany zúčastňovať sa na vo-

jenských operáciách nasmerovaných proti jeho vlastnej krajine, dokonca aj keď bol v službách bojujúcej strany vo vojne pred začiatkom vojny, drancovanie mesta alebo miesta, dokonca aj keď bolo vzaté útokom, používanie jedu alebo otrávených zbraní, používanie dusivých, jedovatých alebo iných plynov a všetkých analogických kvapalín, materiálov alebo zariadení, používanie guľiek, ktoré sa ľahko rozťahujú alebo splošťujú v ľudskom tele, ako sú guľky s tvrdým obalom, ktorý úplne nekryje jadro alebo je narezaný, používanie bojových zbraní, projektilov, materiálov a metód, ktoré sú takého charakteru, že spôsobujú nadmerné zranenia alebo zbytočné utrpenie, alebo ktoré sú vnútorne nerozlišujúce v rozpore s medzinárodným právom ozbrojených konfliktov za predpokladu, že na takéto zbrane sa vzťahuje komplexný zákaz a sú zahrnuté do prílohy tohto štatútu formou doplnku v súlade s príslušnými ustanoveniami uvedenými v čl. 121 a 123, urážanie ľudskej dôstojnosti, najmä ponižujúce a pokorujúce zaobchádzanie, znásilnenie, sexuálne otroctvo, nedobrovoľná prostitúcia, nútené tehotenstvo, ako sú definované v čl. 7 ods. 2 písm. f), nedobrovoľná sterilizácia alebo akákoľvek iná forma sexuálneho násillia, ktorá je tiež závažným porušením Ženevských dohovorov, využívanie prítomnosti civilnej alebo inej chránenej osoby na to, aby niektoré body, oblasti alebo vojenské sily nadobudli imunitu voči vojenským operáciám, úmyselné nasmerovanie útokov proti budovám, materiálu, zdravotným jednotkám a doprave, ako aj personálu používajúcemu rozlišujúce znaky Ženevských dohovorov v súlade s medzinárodným právom, úmyselné využívanie vyhľadovania civilistov ako bojovej metódy odňatím predmetov nepostrádateľných na ich prežitie vrátane úmyselného zdržiavania záchraných zásielok, ktoré sú v súlade s ustanoveniami Ženevských dohovorov, odvod alebo verbovanie detí mladších ako pätnásť rokov do národných ozbrojených síl alebo ich využívanie na aktívnu účasť na nepriateľských akciách.

V prípade ozbrojeného konfliktu, ktorý nemá medzinárodný charakter, sa za vojnové zločiny považujú vážne porušenia čl. 3, ktorý je spoločný pre štyri Ženevské dohovory z 12. augusta 1949, konkrétne akýkoľvek z činov spáchaný voči osobám, ktoré sa aktívne nezúčastňujú na nepriateľských akciách vrátane príslušníkov ozbrojených síl, ktorí zložili zbrane, a tých, ktorí sú vyradení z boja pre chorobu, zranenie, väzbu alebo z inej príčiny, ako je násillie voči životu a osobe, najmä vražda každého druhu, zmrzačenie, kruté zaobchádzanie a mučenie, urážanie ľudskej dôstojnosti, najmä ponižujúce a pokorujúce zaobchádzanie, branie rukojemníkov, vynášanie trestov a vykonávanie popráv bez predchádzajúceho rozsudku vyhláseného riadne vytvoreným súdom poskytujúcim všetky súdne záruky, ktoré sa všeobecne uznávajú za nepostrádateľné.

Za vojnové zločiny sa ďalej považujú iné vážne porušenia zákonov a zvykov uplatniteľných na ozbrojené konflikty, ktoré nemajú medzinárodný charakter v danom rámci medzinárodného práva, konkrétne akýkoľvek z činov, ako je

úmyselné nasmerovanie útokov voči civilnému obyvateľstvu ako takému alebo voči jednotlivým civilistom, ktorí sa priamo nezúčastňujú na nepriateľských akciách, úmyselné nasmerovanie útokov proti budovám, materiálú, zdravotným jednotkám, doprave a personálu používajúcemu rozlišujúce znaky Ženevských dohovorov v súlade s medzinárodným právom, úmyselné nasmerovanie útokov proti personálu, zariadeniam, materiálú, jednotkám alebo vozidlám zapojeným do humanitárnej pomoci alebo mierových misií v súlade s Chartou Organizácie Spojených národov, kým majú nárok na ochranu poskytovanú podľa medzinárodného práva civilistom alebo civilným objektom v ozbrojenom konflikte, úmyselné nasmerovanie útokov proti budovám určeným na náboženské, vzdelávacie, umelecké, vedecké alebo charitatívne účely, historickým pamiatkam, nemocniciam a miestam, kde sa zhromažďujú chorí a zranení, ak ide o nevojenské ciele, drancovanie mesta alebo miesta, dokonca aj keď bolo vzaté útokom, znásilnenie, sexuálne otroctvo, nedobrovoľná prostitúcia, nútené tehotenstvo, ako sú definované v čl. 7 ods. 2 písm. f), nedobrovoľná sterilizácia alebo akákoľvek iná forma sexuálneho násillia tiež tvoriaca závažné porušenie čl. 3, ktorý je spoločný pre štyri Ženevské dohovory, odvod alebo verbovanie detí mladších ako pätnásť rokov do ozbrojených síl alebo skupín a ich využívanie na aktívnu účasť na nepriateľských akciách, prikázanie premiestnenia civilného obyvateľstva z dôvodov súvisiacich s konfliktom, ak si to nevyžaduje bezpečnosť dotknutých civilistov alebo naliehavé vojenské dôvody, vierolomné zabitie alebo zranenie bojujúceho nepriateľa, vyhlásenie neudelenia žiadnej milosti, podrobenie osoby, ktorá je v moci druhej strany konfliktu, telesnému zmrzačeniu alebo lekárskeým alebo vedeckým pokusom akéhokoľvek druhu, ktoré nie sú odôvodnené lekárskeým, zubným alebo nemocničným ošetrovaním dotknutej osoby, ani nie sú vykonané v jej záujme a ktoré spôsobujú smrť takejto osoby alebo osôb alebo vážne ohrozujú jej alebo ich zdravie, zničenie alebo zabratie majetku nepriateľa, ak takéto zničenie alebo zabratie naliehavo nevyžadujú potreby konfliktu.

Novým momentom v porovnaní so štatútmi starších medzinárodných trestných tribunálov je skutočnosť, že za vojnový zločin sa podľa čl. 8 ods. 2 (b), (iv) považuje aj *úmyselný útok, ktorý spôsobí rozsiahlu, dlhodobú a vážnu škodu prírodnému (životnému) prostrediu*, ktorá je zjavne neprimeraná vzhľadom na konkrétnu a priamu celkovú vojenskú predpokladanú výhodu.

Zločin agresie bol precizovaný na *hodnotiacej konferencii*, Rímskeho štatútu Medzinárodného trestného súdu, ktorá sa konala v Kampale (Uganda) v roku 2010. Jeho skutková podstata vychádza z ustanovení rezolúcie VZ OSN č. 3314 (1974) o definícii agresie. V zmysle čl. 2 tohto dokumentu je za agresiu považované *použitie ozbrojenej sily v rozpore s Chartou OSN* (konkrétne s ustanovením jej čl. 2 ods. 4) s tým, že *štát použije silu ako prvý*. Obe tieto podmienky musia

byť splnené kumulovane. Rezolúcia potom ďalej konkretizuje, aké konania môžu byť považované za agresiu.

V nadväznosti na uvedené bol do rámca štatútu Medzinárodného trestného súdu vložený nový čl. 8 bis, ktorý definuje tak *zločin agresie*, ako aj *akt agresie*. V súlade s uvedeným článkom *zločin agresie* znamená „plánovanie, prípravu, podnecovanie alebo spáchanie aktu agresie, ktorý svojou povahou, závažnosťou a rozsahom predstavuje zjavné porušenie Charty OSN, ktorého sa dopustí osoba v pozícii umožňujúcej efektívne kontrolovať alebo riadiť politické alebo vojenské aktivity štátu“. Z dikcie tohto ustanovenia vyplýva, že zločinu agresie sa nemôžu dopustiť nevládni činitelia, ako napr. osoby stojace na čele teroristickej skupiny (al-Káida) či vodcovia povstaní.³⁶⁴ Aktom agresie sa pritom rozumie „*použitie ozbrojenej sily štátom proti suverenite, územnej celistvosti alebo politickej nezávislosti iného štátu, alebo akýmkoľvek iným spôsobom, nezlučiteľným s Chartou OSN*“. Nasleduje výpočet konaní, ktoré sa bez ohľadu na vyhlásenie vojny považujú za akt agresie v súlade s rezolúciou VZ OSN č. 3314 (XXIX) zo 14. decembra 1974. Ide o vpád alebo útok ozbrojených síl štátu na územie iného štátu alebo akákoľvek vojenská okupácia, hoci aj dočasná, ktorá je dôsledkom vpádu alebo útoku, alebo akékoľvek pripojenie územia iného štátu alebo jeho časti použitím sily, bombardovanie územia štátu ozbrojenými silami iného štátu alebo použitie akýchkoľvek zbraní štátom proti územiu iného štátu, blokáda prístavov alebo pobrežia štátu ozbrojenými silami iného štátu, útok ozbrojených síl štátu na pozemné, námorné alebo vzdušné sily, alebo loďstvo a letectvo iného štátu, použitie ozbrojených síl jedného štátu, ktoré sú na území iného štátu so súhlasom prijímajúceho štátu v rozpore s podmienkami stanovenými v dohode, alebo akékoľvek predĺženie ich prítomnosti na takomto území po skončení platnosti dohody, konanie štátu, ktorým umožňuje druhému štátu, aby využíval územie, ktoré mu poskytol k dispozícii, na páchanie aktu agresie proti tretiemu štátu, vyslanie ozbrojených band, skupín, nepravidelného vojska (*irregulars*) alebo žoldnierov, štátom alebo v jeho mene, ktoré sa použitím ozbrojenej sily proti inému štátu dopúšťajú alebo podstatným spôsobom zapájajú do činnosti takej závažnosti, ako sú vymenované konania.

V duchu uvedeného prehľadu jednotlivých skutkových podstát týchto zločinov je možné relatívne presne identifikovať jednotlivé zločiny. V prípade, ak žiadateľ o azyl alebo o status utečenca vykonal alebo je stíhaný za spáchanie uvedených zločinov, azyl či status utečenca by mu nemal byť udelený.

³⁶⁴ MURPHY, S. D. The Crime of Aggression at the International Criminal Court. In: WELLER, M. (ed.). *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 540 – 541.

6.3 Konania, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov

Osobitnou skupinou konaní osôb, ktoré vylučujú udelenie azylu alebo statusu utečenca predstavujú konania, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov. Tento druh konaní nie je v medzinárodnoprávných dokumentoch presne definovaný. V praxi pôjde o činy kriminálneho charakteru, ktoré sú tým či iným spôsobom namierené proti už spomenutým zásadám a cieľom zakotveným v čl. 1 a 2 Charty OSN. Z povahy týchto zásad a cieľov vyplýva, že sa ich porušenia daná osoba môže dopustiť ako štátny predstaviteľ niektorého štátu (napr. realizácia politiky apartheidu, použitie sily proti inému štátu).

Z hľadiska konaní, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov je potrebné primárne identifikovať ciele a zásady OSN. Tieto sú zakotvené v rámci *Charty Organizácie Spojených národov* (1945). Ciele OSN sú obsiahnuté v preambule a čl. 1 *Charty Organizácie Spojených národov* a ide hlavne o *udržiavanie medzinárodného mieru a bezpečnosti, rozvoj priateľských vzťahov medzi štátmi a národmi, uskutočňovanie medzinárodnej spolupráce pri riešení, medzinárodných hospodárskych, sociálnych, kultúrnych a humanitných problémov, posilňovanie úcty k ľudským právam a základným slobodám a koordinácia úsilia štátov a národov o dosiahnutie týchto spoločných cieľov*. Uvedené ciele OSN boli neskôr rozšírené o nové oblasti, ktoré nie sú predvídané Chartou OSN, a to na *oblasť tzv. mierových operácií, na oblasť ochrany životného prostredia a oblasť boja proti terorizmu*. K tomuto rozšíreniu cieľov OSN došlo na základe rezolúcií Rady Bezpečnosti OSN a Valného zhromaždenia OSN týkajúcich sa mierových operácií a vysielania mierových misií, prijímaním záväzných dohovorov v oblasti potlačania terorizmu a na významných medzinárodných konferenciách organizovaných OSN v oblasti životného prostredia, kde boli rovnako prijímané i záväzné dohovory v danej oblasti.

Zásady činnosti OSN sú obsiahnuté v čl. 2 *Charty Organizácie Spojených národov* a ide o *zásadu zvrchovanej rovnosti členov, zásadu svedomitého plnenia záväzkov jednotlivých členov, zásadu pokojného riešenia sporov medzi štátmi, zásadu zákazu hrozby silou a použitia sily a zásadu nezasahovania do vnútorných vecí štátov s výnimkou kolektívnych sankcií OSN*.

Špecifikácia uvedených cieľov a zásad umožňuje identifikovať povahu konaní, ktoré sú s nimi v rozpore. Ide o konania, ktoré smerujú proti naplneniu uvedených zásad a cieľov. V prípade, ak žiadateľ o azyl alebo o status utečenca vykonal niektoré z uvedených konaní, azyl či status utečenca by mu nemal byť udelený. Je zrejmé, že koncepcia *činov v rozpore s cieľmi a zásadami OSN* sa do značnej miery prekrýva so skutkovými podstatami zločinov podľa medzinárodného prá-

va, pretože zločiny podľa medzinárodného práva sú tiež činmi v rozpore s cieľmi a zásadami OSN.³⁶⁵

Ako príklad identifikácie niektorého z uvedených konaní, ktoré môže byť zosobnené na konkrétnu osobu – spravidla politika štátu, môže byť konanie smerujúce proti *zásade zákazu hrozby silou alebo použitia sily*. Identifikácia konaní odporujúcich zásade zákazu hrozby silou alebo použitia sily na účely tejto monografie je možné v kontexte rozhodovacej činnosti Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov (BR OSN) v prípade predloženia konkrétneho bezpečnostného prípadu. V takomto prípade BR OSN najprv v zmysle čl. 39 Charty Organizácie Spojených národov kvalifikuje správanie štátu. Pre kvalifikáciu správania štátu má tri skutkové podstaty, a to *ohrozenie mieru* (angl. threat of peace), *porušenie mieru* (angl. breach of peace) a *útočný čin* (angl. act of aggression).

Pojem ohrozenie mieru je v niektorých vedeckých dielach prekladaný aj ako *hrozba mieru* alebo *hrozba pre mier*. Pojem útočný čin sa prekladá aj ako *agresia*. V prípade pojmov ohrozenie mieru a porušenie mieru BR OSN nemá žiadne výkladové pomôcky, a preto postupuje pri ich aplikácii podľa vlastnej úvahy. Za *ohrozenie mieru* sa v praxi Rady Bezpečnosti OSN považovali napr. nečakané presuny vojsk pri hraniciach alebo vojenské manévry v blízkosti hraníc, podiel Líbye na medzinárodnom terorizme tým, že nevydala osoby podozrivé zo spáchania atentátu na dopravné lietadlo nad škótskym Lockerbie (1987), občianske vojny a následné humanitárne katastrofy v Somálsku (1992), Rwande (1994), Bosne a Hercegovine (1997) či v Kosove (Juhoslovanská zväzová republika, 1999).³⁶⁶

Za *porušenie mieru* sa teoreticky považuje napr. narušenie hraníc iného štátu malou ozbrojenou skupinou, útok KĽDR na Južnú Kóreu v roku 1950, argentínsky útok na britské Falklandské ostrovy v roku 1982, vojnu medzi Iránom a Irakom (1980 – 1988) v roku 1987 a útok Iraku na Kuvajt v roku 1990. V ostatných troch prípadoch išlo o relatívne rozsiahle invázie veľkého rozsahu.³⁶⁷

Pre vysvetlenie termínu *útočný čin* má BR OSN i konkrétnu pomôcku vo forme rezolúcie Valného zhromaždenia OSN č. 3314/1974 o *definícii agresie*, ktorú sme už skôr uvádzali v kontexte zločinu agresie. V zmysle článku 2 tohto dokumentu je za agresiu považované *použitie ozbrojenej sily v rozpore s Chartou OSN* (konkrétne s ustanovením jej čl. 2 ods. 4) s tým, že *štát použije silu ako prvý*. Obe tieto podmienky musia byť splnené kumulovane. Rezolúcia potom

³⁶⁵ ŠTURMA, P. Současná mezinárodněprávní ochrana uprchlíků. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No. 2, 2003, s. 36.

³⁶⁶ JANKUV, J. a kol. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015.

³⁶⁷ JANKUV, J. a kol. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015.

ďalej konkretizuje, aké konania môžu byť považované za agresiu. Pojem útočný čin (agresia) Bezpečnostná rada OSN v praxi použila viackrát vo vzťahu k útočným činom Južnej Rodézie voči Zambii (1979), Juhoafrickej republiky voči Angole (1976 a 1985), Juhoafrickej republiky voči Botswane (1985), Juhoafrickej republiky voči Lesothu (1985), Izraelu voči Tunisku (1985 a 1988) a Iraku voči diplomatickým a konzulárnym úradom viacerých štátov v Kuvajte (1990). S výnimkou prípadu týkajúceho sa Iraku však neuviedla, že koná podľa kapitoly VII Charty OSN.³⁶⁸

Akty uvedené v čl. 39, tak ako boli konkretizované praxou BR OSN, môže nariadiť osoba v postavení štátneho orgánu. Identifikáciu osôb, ktoré sa uvedených aktov dopustili, je možné realizovať v nadväznosti na rezolúcie BR OSN v tom-ktorom konkrétnom prípade. Takéto osoby BR OSN často osobitne identifikuje v zoznamoch sankcionovaných osôb (fyzických osôb aj právnických osôb), ktoré sú súčasťou príloh rezolúcií BR OSN. Dané rezolúcie zaväzujú všetky finančné inštitúcie členských štátov OSN okamžite zmraziť finančné a ekonomické zdroje sankcionovaných osôb. Keďže dané osoby realizujú akty v rozpore s cieľmi a zásadami činnosti OSN, nemali by dostať azyl alebo status utečenca, pokiaľ by o dané benefity žiadali.

³⁶⁸ JANKUV, J. a kol. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015 a KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. 3. vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2017.

7 VPLYV MEDZINÁRODNOPRÁVNEJ ÚPRAVY V OBLASTI AZYLU A UTEČENECTVA NA PRÁVNÝ PORIADOK SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Jedným z cieľov tejto monografie je identifikácia vplyvu medzinárodnoprávnej úpravy v oblasti azylu a utečenectva do právneho poriadku Slovenskej republiky. Tento prienik je možné identifikovať najmä v rámci Ústavy Slovenskej republiky a niektorých zákonných a podzákonných noriem, ktoré sa týkajú priamo oblasti azylu a utečenectva alebo upravujú niektoré čiastkové otázky z tejto oblasti.

7.1 Slovenský právny poriadok a medzinárodnoprávny inštitút azylu

Slovenský právny poriadok má minimum ustanovení, ktoré by súviseli s medzinárodnoprávnym inštitútom azylu tak, ako ho poznáme v obyčajovej podobe. Tomuto inštitútu do určitej miery korešpondujú ustanovenia čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky č. 260/1992 Zb. Podľa tohto ustanovenia: *„Slovenská republika poskytuje azyl cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv a slobôd. Azyl možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami. Podrobnosti ustanoví zákon.“*

Podobné ustanovenie obsahuje čl. 43 doposiaľ platného ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza *Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky*. Podľa tohto článku: *„Česká a Slovenská Federatívna Republika poskytuje azyl cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv a slobôd. Azyl možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami.“*

Udelenie azylu podľa čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky predpokladá i § 2 pís. b) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon o azyle“), ktoré uvádza, že na účely tohto zákona sa rozumie azylom ochrana cudzinca pred prenasledovaním z dôvodov uvedených v osobitnom predpise, ktorým je podľa zákona Ústava Slovenskej republiky a jej článok 53.

V rámci ustanovenia § 2 písm. b) zákon o azyle predpokladá udelenie iného druhu azylu, ktorý je v danom ustanovení uvádzaný ako prvý takto: *„Na účely tohto zákona sa rozumie azylom ochrana cudzinca pred prenasledovaním z dôvodov uvedených v medzinárodnej zmluve,“* ktorou je podľa zákona *Dohovor*

o *právnem postavení utečencov* (1951). Dané ustanovenie teda odlišuje dva druhy azylu.

V konečnom dôsledku zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v praxi vykonáva najmä Dohovor o právnem postavení utečencov, ale predstavuje i vnútroštátny predpis vykonávajúci ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky v oblasti tzv. ústavného územného azylu.

Ani jedna z uvedených noriem v rámci spomenutých uvedených ustanovení nespomína medzinárodnoprávny inštitút azylu a ani poskytnutie azylu vo forme územného azylu v duchu obyčajových noriem medzinárodného práva. Je však zreteľné, že čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky i čl. 43 Listiny základných práv a slobôd vychádzajú z rovnakých právnych východísk ako medzinárodnoprávna obyčajová úprava územného azylu, ktorá vznikla v nadväznosti na rovnorodú vnútroštátnu prax štátov. Podľa obsahu jednej z obyčajových noriem medzinárodného práva v oblasti územného azylu je daná voľnosť štátu pri určení kritérií pre udelenie územného azylu. Slovenská republika si v rámci svojej úpravy v tomto smere zvolila poskytnutie územného azylu osobám prenasledovaným v súvislosti s uplatňovaním ich politických práv a slobôd, t. j. z politických dôvodov.

V konečnom dôsledku však Slovenská republika územný azyl udeľuje ako atribút výkonu svojej verejnej moci v nadväznosti na čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky i čl. 43 Listiny základných práv a slobôd s tým, že sa tento druh azylu v teórii označuje ako azyl ústavný.³⁶⁹ Možnosť udelenia tohto druhu azylu potvrdzuje i ďalšie ustanovenie § 8 pís. b) zákona o azyle, v zmysle ktorého Ministerstvo vnútra SR (prostredníctvom Migračného úradu Ministerstva vnútra SR) udeľí azyl, ak tento zákon neustanovuje inak, žiadateľovi, ktorý je v krajine pôvodu prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd.

Do uvedených ustanovení Ústavy Slovenskej republiky či Listiny základných práv a slobôd tvorcovia daných dokumentov nevčlenili v tom čase známe ustanovenia čl. 14 ods. 2 *Všeobecnej deklarácie ľudských práv* (1948), že azylu sa nemožno dovoliť v prípadoch stíhaní skutočne vyvolaných nepolitickými trestnými činmi alebo konaniami, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov a čl. 1 ods. 2 *Deklarácie o územnom azyle* (1967), podľa ktorých azyl nie je možné priznať osobám odôvodnene podozrivým zo spáchania zločinov proti mieru, zločinov proti ľudskosti a vojnových zločinov tak, ako sú definované v medzinárodných dokumentoch. Ústavná úprava je v tomto smere príliš stručná.

Zákonná úprava v duchu č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov však tento nedostatok odstraňuje vo svojom § 13 ods. 2, podľa kto-

³⁶⁹ HRNČÁROVÁ, N. a kol. *Zákon o azyle*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 12.

rého Ministerstvo vnútra SR (prostredníctvom Migračného úradu Ministerstva vnútra SR) neudelí azyl, ak je dôvodné podozrenie, že žiadateľ sa dopustil trestného činu proti mieru, vojnového trestného činu alebo trestného činu proti ľudskosti podľa medzinárodných dokumentov, závažného nepolitického trestného činu mimo územia Slovenskej republiky predtým, ako požiadal o udelenie azylu, je vinný za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie Spojených národov.

Ústavná úprava a vykonávacia zákonná úprava v oblasti ústavného územného (politického) azylu takto v konečnom dôsledku korešponduje s najdôležitejšími ustanoveniami medzinárodnoprávneho obyčajového inštitútu azylu.

7.2 Slovenský právny poriadok a medzinárodné utečenecké právo

Slovenská vnútroštátna úprava v oblasti utečeneckého práva je obsiahnutá najmä v zákone č. 480/2002 Zb. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon terminologicky nekorešponduje s odlišovaním medzinárodnoprávneho obyčajového inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva. V duchu tejto právnej normy je zreteľne možné indikovať stotožnenie práva hľadať azyl a práva požiadať o status utečenca tak, ako je prezentované v rámci práva Európskej únie, v kontexte prvého uvedeného druhu azylu podľa § 2 pís. b) zákona o azyle (*ako ochrany cudzinca pred prenasledovaním z dôvodov uvedených v medzinárodnej zmluve*), pričom toto právo predstavuje praktickú aplikáciu žiadosti o status utečenca podľa *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951). Podľa § 54 uvedeného zákona je upresnený vzťah pojmov „azylant“ a „žadateľ o azyl“ a pojmov „utečenec“ a „žadateľ o priznanie postavenia utečenca“, ktoré používal predchádzajúci zákon č. 283/1995 Z. z. o utečencoch a ktoré sa stále vyskytujú v ďalších vnútroštátnych a medzinárodnoprávných normách. Podľa § 54 ods. 4 zákona o azyle sa pod pojmom „utečenec“ rozumie pojem „azylant“. Podľa § 54 ods. 3 zákona o azyle sa pod pojmom „žadateľ o priznanie postavenia utečenca“ rozumie pojem „žadateľ (o azyl)“.

Dôvody udelenia tohto druhu azylu v nadväznosti na Dohovor o právnom postavení utečencov (1951) skutočne kopírujú dôvody udelenia statusu utečenca podľa uvedeného dohovoru a sú uvedené v § 8 pís. a) zákona o azyle, ktorý zakotvuje, že Ministerstvo vnútra SR udelí azyl, ak tento zákon neustanovuje inak, žiadateľovi, ktorý má v krajine pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu.

Slovenská vnútroštátna úprava však navyše v porovnaní s ustanoveniami Dohovoru o právnom postavení utečencov umožňuje udeliť azyl z humanitárnych dôvodov a na účely zjednotenia rodiny v duchu ustanovení § 9 a § 10 zákona o azyle. Možnosť udelenia azylu z uvedených dvoch dôvodov je do daného zákona transformovaná z príslušných noriem práva Európskej únie. Ako už bolo uvedené, tento zákon umožňuje podať i žiadosť o tzv. ústavný azyl podľa už spomínaného čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 43 Listiny základných práv a slobôd.

Navyše tento zákon umožňuje podať žiadosť o inú medzinárodnú ochranu a doplnkovú ochranu podľa noriem práva Európskej únie. Cudzinci v Slovenskej republike takto môžu požiadať okrem azylu o *doplnkovú ochranu*, ktorou je podľa § 1 pís. b), podľa § 2 pís. c) a § 13a zákona o azyle zákonná ochrana pred vážnym bezprávím v krajine pôvodu, pričom pod vážnym bezprávím sa v duchu § 2 pís. f) zákona o azyle rozumie uloženie trestu smrti alebo jeho výkon, mučenie alebo neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trest, alebo vážne a individuálne ohrozenie života alebo nedotknuteľnosti osoby z dôvodu svojvoľného násillia počas medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu. Cudzinci môžu ďalej okrem azylu či doplnkovej ochrany požiadať o poskytnutie *dočasného útočiska*, ktoré sa poskytuje podľa § 29 ods. 1 zákona o azyle na účely ochrany cudzincov pred vojnovým konfliktom, endemickým násillím, následkami humanitárnej katastrofy alebo sústavným alebo hromadným porušovaním ľudských práv v ich krajine pôvodu.

Uvedený zákon obsahuje veľmi podrobné ustanovenia týkajúce sa azylového konania, konania o iných druhoch medzinárodnej ochrany, práv žiadateľov o azyl či iné formy medzinárodnej ochrany, ako aj práv azylantov či osoby, ktoré získali inú formu ochrany. Preberá i celý rad noriem práva Európskej únie týkajúcich sa ochrany práv utečencov či azylantov.

Začatie konania o udelenie oboch uvedených druhov azylu, ale i iných druhov medzinárodnej ochrany reguluje § 3 zákona o azyle s tým, že konanie o udelenie azylu sa začína vyhlásením cudzinca na príslušnom policajnom útvaru o tom, že žiada o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky, ak tento zákon neustanovuje inak. Za cudzinca, ktorý nenadobudol plnoletosť, vyhlásenie podáva jeho zákonný zástupca alebo súdom ustanovený opatrovník. Maloletý musí byť prítomný pri podávaní vyhlásenia. Konanie o udelenie azylu sa nezačne, ak vyhlásenie urobí cudzinec, ktorý už je žiadateľom, alebo ak sa zistí, že vyhlásenie podala maloletá osoba.

Na prvostupňové konanie týkajúce sa azylovej procedúry sa vzťahuje *zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní* (správny poriadok), pričom toto konanie sa realizuje pred Migračným úradom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. V prípade, ak tento orgán žiadosti o azyl nevyhovie, je možné i druhostup-

ňové konanie pred určenými Krajskými súdmi Slovenskej republiky napokon i konanie pred Najvyšším súdom Slovenskej republiky. Druhostupňové konanie pred krajskými súdmi a konanie pred Najvyšším súdom SR reguluje *zákon č. 160/2015 Z. z. – Civilný sporový poriadok*.

Ďalšie čiastkové otázky spojené so žiadateľmi o azyl, azylantmi, utečencami či žiadateľmi o iné druhy medzinárodnej ochrany upravuje *zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov*. Tento zákon v uvedených súvislostiach obsahuje celý rad ustanovení. Už v úvodných ustanoveniach v § 1 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov je uvedené, že tento zákon sa vzťahuje aj na cudzincov, ktorí požiadali o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky, ktorým bol udelený azyl na území Slovenskej republiky, ktorým bola poskytnutá doplnková ochrana na území Slovenskej republiky, ktorí požiadali o poskytnutie dočasného útočiska na území Slovenskej republiky alebo ktorým bolo poskytnuté dočasné útočisko na území Slovenskej republiky, ak osobitný predpis – *zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov* – neustanovuje inak.

Tento zákon v uvedenom duchu v rámci § 12 ods. 2 zakotvuje, že vstup nemožno odoprieť štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ak počas hraničnej kontroly podal žiadosť o udelenie azylu, má udelený azyl na území Slovenskej republiky alebo má poskytnutú doplnkovú ochranu na území Slovenskej republiky, požiadal o poskytnutie dočasného útočiska na území Slovenskej republiky alebo mu bolo poskytnuté dočasné útočisko na území Slovenskej republiky. Toto ustanovenie korešponduje s medzinárodnoprávnou zásadou *non-refoulement* a s príslušnými normami práva EÚ. Uvedený zákon obsahuje i viaceré ďalšie ustanovenia týkajúce sa pobytu žiadateľov o azyl či iné formy medzinárodnej ochrany, ako aj azylantov či osoby, ktoré získali inú formu ochrany, a preberá i celý rad noriem práva Európskej únie týkajúcich sa ochrany práv utečencov či azylantov. Aplikácia inštitútu doplnkovej ochrany, pokiaľ je udelená príslušným orgánom, je v zákone o pobyte cudzincov zabezpečná vo forme možnosti udelenia tzv. tolerovaného pobytu.

Relevantný v tejto oblasti je i *zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore*, ktorý zakotvuje právomoci policajných orgánov vo vzťahu k azylantom – utečencom a azylovej procedúre, ako je napr. oprávnenie policajta podľa § 20a pís. f) zákona o Policajnom zbore na snímanie identifikačných znakov cudzincovi staršiemu ako 14 rokov na účel konania o udelenie azylu podľa osobitného predpisu. Zabezpečenie základných životných podmienok azylantov – utečencov regulujú aj ustanovenia *zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci* (úplné znenie zákon č. 88/2001 Z. z.), *zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi* a niektoré ďalšie. Okrem zákonov sa postavením azylantov a odíencov

zaoberajú i normy nižšej právnej sily, napríklad *nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 4/2002*, ktoré upravuje postup štátnych orgánov pri realizácii zákona o azyle a o pobyte cudzincov na území Slovenskej republiky, či *nariadenie vlády č. 716/2002 Z. z., ktorým sa vydáva zoznam bezpečných tretích krajín a bezpečných krajín pôvodu* (v znení neskorších zmien) a niektoré ďalšie normy.³⁷⁰ V rámci všetkých týchto noriem je badateľný i vplyv noriem medzinárodného utečeneckého práva a azylového práva Európskej únie. Podrobná analýza ustanovení všetkých uvedených zákonných noriem týkajúcich sa azylu a utečenectva už presahuje rámec tejto monografie.

³⁷⁰ K tejto problematike bližšie pozri HRNČÁROVÁ, N. a kol. *Zákon o azyle*. Praha: C. H. Beck, 2012. 448 s., BALGA, J. *Základy azylového práva*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2001. 80 s. a BALGA, J. *Azylové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 188 s.

ZÁVER

Prvým cieľom monografie bolo identifikovať základné pojmové otázky medzinárodoprávnej úpravy v oblasti azylu a utečenectva. Z hľadiska praktickej aplikácie medzinárodnoprávneho inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva je z pojmového hľadiska zrejme najvýznamnejšia identifikácia vzťahu medzinárodnoprávneho inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva. Pri skúmaní a porovnávaní oboch skupín pravidiel je možné konštatovať, že medzinárodnoprávny inštitút azylu a medzinárodné utečenecké právo sú si svojou povahou veľmi blízke, pretože obe skupiny pravidiel plnia humanitárne ciele. To je tiež dôvodom ich častého stotožňovania. Obe uvedené skupiny pravidiel medzinárodného práva vykazujú v rámci niektorých svojich noriem značnú mieru vzájomného prekrytia, resp. identitu ustanovení. Toto prekrytie je zreteľné najmä v skutočnosti, že obe skupiny pravidiel poskytujú ochranu prenasledovaným osobám, v skutočnosti, že v rámci oboch skupín pravidiel platí princíp *non-refoulement*, ako aj v skutočnosti, že ochrana v rámci oboch skupín pravidiel nemôže byť poskytnutá tým prenasledovaným osobám, ktoré páchajú zločiny podľa medzinárodného práva, nepolitické trestné činy alebo činy v rozpore so zásadami a cieľmi Organizácie Spojených národov.

I napriek mnohým podobným črtám, sú odlišnosti medzi medzinárodnoprávny inštitútom azylu a medzinárodným utečeneckým právom zreteľné a existujú najmä na úrovni univerzálnych pravidiel v oblasti medzinárodnoprávneho inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva. Z právneho hľadiska totiž ide o skupiny noriem, ktoré sú odlišné. Rozdiely existujú v povahe prameňov oboch skupín noriem, v rozdielnom historickom období vzniku oboch skupín noriem, v oblasti právneho režimu poskytovanie práv azylantom a utečencom, v počte pravidiel daných skupín noriem, v praktickom využívaní medzinárodného azylového, resp. utečeneckého práva, v spôsobe stanovenia a aplikácie kritérií pre udelenie azylu, resp. statusu utečenca, v otázke charakteru a trvalosti poskytovaného útočiska, v oblasti právnej sily azylu a statusu utečenca z hľadiska právnej istoty i rozsahu poskytovaných práv a v právnej konštrukcii oboch právnych titulov.

Tieto rozdiely však nespôsobujú vzájomné vylučovanie aplikácie oboch inštitútov. Ochrana poskytovaná utečencom zahŕňa všetky podstatné črty ochrany poskytovanej azylantom. V medzinárodnoprávnej odbornej a vedeckej spisbe sa preto objavujú názory konštatujúce kreáciu obyčajového *opinio iuris*, že formálne odlišné kategórie utečencov a žiadateľov o azyl sa zblížujú a vyžadujú rovnaké zaobchádzanie. V konečnom dôsledku takto formulované obyčajové pravidlo

znamená, že jednotlivcom, ktorí sa kvalifikujú ako utečenci, musí byť udelený azyl. To však neznamená, že azyl nemôže byť udelený i osobám, ktoré predtým nezískali status utečenca. Dôvodom zblížovania oboch kategórií prenasledovaných osôb v praxi štátov je nedostatočná komplexnosť medzinárodnej obyčajovej úpravy v oblasti azylu a tiež skutočnosť, že štáty neboli schopné kodifikovať medzinárodnoprávny inštitút azylu na konferencii v roku 1977, čo prinieslo o. i. aj určité pochybnosti o podobe beztak málopočetných obyčajových pravidiel v oblasti azylového práva. Preto v súčasnosti určitá časť štátov medzinárodného spoločenstva používa pre úpravu právnych pomerov azylantov i utečencov Dohovor o právnom postavení utečencov (1951) v znení Protokolu týkajúceho sa právneho postavenia utečencov (1967).

Druhým cieľom tejto monografie bolo identifikovať obsah a rozsah medzinárodnoprávneho inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva. Pod gesciou OSN bola existujúca obyčajová medzinárodnoprávna úprava územného azylu v univerzálnej podobe písomne zachytená vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv (1948) a v Deklarácii o územnom azyle (1967). Táto obyčajová úprava sa premietla i do niektorých regionálnych medzinárodnoprávných úprav. Podstata medzinárodnoprávnej úpravy územného azylu v duchu uvedených dokumentov vychádza z neexistencie všeobecne záväznej povinnosti štátov vydať osoby stíhané v ich domovskej krajine. Štáty teda majú medzinárodným právom garantované právo (nie však povinnosť) prijať na svojom území osoby stíhané orgánmi ich domovského štátu a poskytnúť im ochranu a právo pobytu. Tomuto právu korešponduje už spomenuté právo jednotlivca hľadať azyl a požívať azyl. Jednotlivec v žiadnom prípade nemá právny nárok dostať azyl. Môže ho získať iba pri splnení určitých podmienok, ktoré si stanovuje každý štát sám. Medzinárodnoprávny inštitút azylu teda vychádza z existencie dvoch navzájom korešpondujúcich práv, a to práva jednotlivca hľadať a požívať azyl a práva štátu poskytnúť azyl. Vo vede medzinárodného práva sa objavujú i názory, že medzinárodnoprávny inštitút azylu by mal zahŕňať i právo jednotlivca získať azyl. Tento názor však vo vede medzinárodného práva nie je jednoznačne akceptovaný.

Pokiaľ sa týka univerzálnej medzinárodnoprávnej zmluvnej úpravy utečeneckého práva prijatej pod gesciou OSN, túto predstavuje najmä Dohovor o právnom postavení utečencov prijatý v Ženeve v roku 1951 (Ženevský dohovor). Ženevský dohovor bol neskôr zmenený Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov (ďalej aj „protokol“) v roku 1967 v New Yorku, ktorého účelom bolo rozšíriť pôsobnosť Ženevského dohovoru do budúcnosti. Spolu so Ženevským dohovorom vytvára všeobecnú úpravu v oblasti utečeneckého práva. Slovenská republika je zmluvnou stranou oboch týchto zmluvných dokumentov. Ženevský dohovor má sedem kapitol a 46 článkov a je preto značne komplexným dokumentom. Účelom Ženevského dohovoru v znení protokolu je úprava otázky

definície pojmu utečenec, úprava získania a straty statusu utečenca, zakotvenie základných práv utečencov v rámci rôznych cudzineckých režimov, stanovenie povinnosti štátov k zaisteniu ochrany utečencov vrátane princípu *non-refoulement* a špecifikácia úloh a právomocí Vysokého komisára OSN pre utečencov ako orgánu vykonávajúceho dohľad nad vykonávaním ustanovení dohovoru, pričom ustanovenia Ženevského dohovoru v znení protokolu sú inkorporované i do niektorých regionálnych medzinárodnoprávných úprav, pričom niektoré z týchto úprav Ženevský dohovor dopĺňajú a aplikujú špecifickým spôsobom. Významnou v tomto smere je najmä právna úprava Európskej únie, ktorá do určitej miery naznačuje možnosť splývania pojmu „azylant“ a pojmu „utečenec“ a vytvára i dve nové kategórie osôb, ktorým môže byť poskytnutá medzinárodná ochrana.

Tretím cieľom monografie bolo identifikovať normy medzinárodného práva ľudských práv, medzinárodného morského práva, medzinárodného trestného práva, medzinárodného humanitárneho práva, medzinárodného cudzineckého práva a medzinárodného migračného práva, ktoré prispievajú k ochrane práv azylantov a utečencov. Medzinárodné právo ľudských práv, ktoré je tvorené prevažne medzinárodnými dohovormi o ľudských právach a základných slobodách i ďalšími súvisiacimi dohovormi vytvorenými v rámci OSN, Rady Európy, Európskej únie, Organizácie amerických štátov, Africkej únie či iných organizácií, vytvárajú celý rad právnych možností pre ochranu práv utečencov a azylantov. Uvedené, väčšinou zmluvné pravidlá, v niektorých prípadoch zakotvujú i právo na azyl alebo ich ustanovenia chránia viaceré z práv azylantov či utečencov nepriamo. Z pohľadu nepriamej ochrany práv azylantov a utečencov sa týchto osôb týkajú najmä ustanovenia uvedených dohovorov v oblasti práva na život, zákazu mučenia, neludzského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu, zákazu vyhostenia, práva na spravodlivé súdne konanie, slobody pohybu, nediskriminácie, práva na súkromný život a pod. V praxi štátov dochádza v určitých prípadoch k porušovaniu uvedených práv vo vzťahu k utečencom či azylantom. V takom prípade môžu dotknuté osoby využiť okrem vnútroštátnych opravných prostriedkov i kontrolný mechanizmus individuálnych oznámení (sťažností), ktorý zakotvuje prevažná časť uvedených dohovorov.

Medzinárodné cudzinecké právo je odvetvie medzinárodného práva, ktoré obsahuje zásady, inštitúty a normy upravujúce otázky vstupu a pobytu cudzincov na územie štátu, práv a povinností cudzincov, ako aj otázky opustenia územia štátu cudzincom. Na prvý pohľad teda má úzky súvis s problematikou ochrany práv azylantov a utečencov, ktorí sú v prvom rade cudzincami. Každý cudzinec, ktorý legálne vstúpi na územie iného štátu, môže skôr či neskôr požiadať o azyl alebo o status utečenca, prípadne o dočasnú ochranu alebo doplnkovú ochranu. Toto pododvetvie medzinárodného práva verejného teda vyka-

zuje úzky súvis s normami medzinárodnoprávneho inštitútu azylu i s normami medzinárodného utečeneckého práva. Vzhľadom na tieto súvislosti štáty často upravujú niektoré otázky súvisiace s procesom udelenia azylu alebo statusu utečenca v rámci noriem svojho cudzineckého práva. Každý štát si môže vytvoriť vlastné vnútroštátne pravidlá v oblasti cudzineckých režimov. Musí však pri tom rešpektovať obyčajové i zmluvné normy medzinárodného práva. Obyčajové normy v tejto oblasti v písomnej podobe zachytáva Deklarácia o ľudských právach jednotlivcov, ktorí nie sú štátnymi občanmi krajiny, v ktorej žijú (1985) Valného zhromaždenia OSN. Podľa tejto deklarácia majú cudzinci celý rad práv. Ide napr. o právo na život a osobnú bezpečnosť, právo na zákaz svojvoľného uväznenia alebo zadržania, právo na ochranu proti svojvoľnému zasahovaniu do súkromia, rodiny, domova alebo korešpondencie, právo na rovné postavenie pred súdmi, tribunálmi a inými orgánmi, právo na pomoc tlmočníka v trestných veciach, právo vybrať si partnera, právo oženiť sa (vydať sa) a založiť si rodinu a pod. Medzinárodná zmluvná úprava práv cudzincov je zakomponovaná do súčasného medzinárodného práva ľudských práv prostredníctvom formulácie tých ľudských práv, ktoré sú v medzinárodných zmluvných dokumentoch sprevádzané formuláciou „každý má právo“. Celý rad práv cudzincov je teda chránený prostredníctvom významných dohovorov z oblasti ochrany ľudských práv, ako sú Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (1966) alebo Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950). Uvedené úpravy sú dosť komplexné, a preto v praxi ani nevyvstáva potreba osobitnej komplexnej mnohostrannej zmluvnej úpravy práv cudzincov. Osobitná zmluvná úprava v oblasti cudzineckého práva sa preto obmedzuje hlavne na dvojstranné zmluvy. K ochrane práv utečencov či azylantov je možné pristúpiť i na základe aplikácie inštitútu diplomatickej ochrany. Aplikácia tohto inštitútu vo svojej podstate prichádza do úvahy najmä v prípade, ak štát vo vzťahu k cudzincovi poruší medzinárodné právo a tento sa nedokáže domôcť nápravy prostriedkami vnútroštátneho práva tohto štátu. V takom prípade má domovský štát cudzinca právo prevziať jeho nárok a uplatňovať ho voči povinnému štátu ako svoj vlastný. Komisia OSN pre medzinárodné právo v roku 2006 prijala kodifikačný Návrh článkov o diplomatickej ochrane s komentárom po druhom čítaní, v rámci ktorého identifikovala obyčajové normy v danej oblasti a vytvorila priestor pre kryštalizáciu nových obyčajových noriem formulovaním nových pravidiel. Podľa článku 8 tohto návrhu môže fyzickej osobe diplomatickú ochranu poskytnúť i štát, kde je táto osoba legálne usídlená a má status apolita alebo získala status utečenca. Toto ustanovenie nekodifikuje obyčajové pravidlá, ale predstavuje pokrokový rozvoj medzinárodného práva v nadväznosti na existujúce medzinárodnoprávne mechanizmy ochrany ľudských práv. Má zreteľný súvis s medzinárodnoprávnou ochranou práv utečencov, ktorí sa v jeho duchu môžu uchádzať o diplomatickú ochranu

zo strany štátu, aj také osoby, ktoré v rámci daného štátu získali status utečenca. Určitú relevanciu vo vzťahu k problematike ochrany práv azylantov a utečencov má i medzinárodnoprávna úprava apolitizmu a bipolitizmu. Komplexnú kodifikáciu problematiky postavenia apolitov predstavuje Dohovor o postavení osôb bez štátnej príslušnosti (1954). Tento dohovor zavádza všeobecný režim ochrany osôb bez štátnej príslušnosti. Vychádza z predpokladu, že súvisiaci Dohovor o právnom postavení utečencov (1951) rieši otázku ochrany práv apolitov so statusom utečenca, avšak nerieši postavenie apolitov bez tohto statusu. Ustanovenia zakotvujúce katalóg práv apolitov legálne usídlených na území štátu a spôsob ich poskytovania sú veľmi podobné príslušným ustanoveniam Dohovoru o právnom postavení utečencov (1951). Súvis s ochranou práv azylantov a utečencov má i úprava problematiky bipolitizmu v prípade, ak bipolit požiada o azyl či status utečenca a štáty začnú vo vzťahu k nemu aplikovať medzinárodnoprávny inštitút azylu či medzinárodné utečenecké právo. V tejto súvislosti je potrebné identifikovať, či nie je možné, aby požiadal o ochranu jeden zo štátov, ktorých je štátnym občanom.

Medzinárodné morské právo poskytuje príslušnú právnu úpravu v oblasti záchrany, ochrany a právneho postavenia rôznych migrantov vrátane potenciálnych žiadateľov o azyl alebo o status utečenca. Článok 98 Dohovoru OSN o morskom práve z roku 1982 (UNCLOS) kodifikuje dlhodobo dodržiavanú obyčajovú zásadu povinnosti kapitánov lodí poskytnúť pomoc akejkoľvek osobe nachádzajúcej sa na mori, ktorej hrozí nebezpečenstvo, že sa stratí, a realizovať záchranu osôb v núdzi, ak sú informovaní o potrebe pomoci. Táto povinnosť záchranu bola ustanovená aj v Medzinárodnom dohovore o bezpečnosti ľudského života na mori (1974) a v Medzinárodnom dohovore o vyhľadávaní a záchrane na mori (1979).

Medzinárodné trestné právo prispieva k ochrane práv azylantov a utečencov postihovaním trestnej činnosti spojenej s migráciou cudzincov. V tomto smere je kľúčovým Dohovor OSN proti nadnárodnému organizovanému zločinu (2000) doplnený tromi protokolmi. Dva z týchto protokolov Protokol o predchádzaní, potlačaní a trestaní obchodu s ľuďmi, zvlášť so ženami a deťmi (2000), Protokol proti nedovolenej preprave migrantov po zemi, vzduchom a po mori (2000) sú zamerané práve na postihovanie spomenutého druhu trestnej činnosti, ktorému môžu byť potenciálni žiadatelia o azyl či o status utečenca vystavení.

K ochrane práv utečencov na univerzálnej úrovni prispievajú i normy medzinárodného humanitárneho práva. Ide najmä o IV. Ženevský dohovor o ochrane civilistov počas vojny (1949) a I. Dodatokový protokol (1977) k štyrom Ženevským dohovorom o humanitárnom práve. Oba tieto dokumenty zabezpečujú ochranu práv utečencov počas vojnového konfliktu.

Medzinárodné migračné právo je novo sa formujúcim pododvetvím medzinárodného práva verejného a úzko súvisí s medzinárodnoprávnym inštitútom azylu i medzinárodným utečeneckým právom. Postupne sa vyvíja spájaním noriem z rôznych odvetví medzinárodného práva aplikovaných na otázky migrácie. Podľa niektorých názorov vedy je ho možné definovať ako súbor zásad a pravidiel medzinárodného práva, ktoré upravujú pohyb osôb medzi štátmi a právny status migrantov v hostiteľských krajinách. Medzinárodné migračné právo sa v prácach autorov, ktorí podporujú jeho existenciu, snaží integrovať i všetky uvedené normy týkajúce sa azylantov a utečencov. Základné kontúry medzinárodného migračného práva formujú nezáväzné dokumenty medzinárodného práva verejného, ako je Newyorská deklarácia pre utečencov a migrantov (2016), Globálny rámec o utečencoch (2018) či *Globálny rámec o bezpečnej, riadenej a legálnej migrácii* (2018). Tieto dokumenty signalizujú úzke prepojenie medzinárodného migračného práva s problematikou ochrany práv utečencov a azylantov. Z inštitucionálneho hľadiska je pre migračné právo významná existencia Medzinárodnej organizácie pre migráciu (angl. skr. IOM), ktorá sa v roku 2016 na základe osobitnej dohody s OSN stala súčasťou systému OSN. Z hľadiska ochrany práv utečencov má IOM mandát o. i. realizovať programy umožňujúce dobrovoľný návrat a reintegráciu utečencov, presídlených osôb.

V medzinárodnoprávných normách sa v poslednom období začína vyskytovať i problematika ochrany práv osôb vysídlených z dôvodov klimatických zmien, prírodných katastrof a iných environmentálnych faktorov, ktorá úzko súvisí s problematikou ochrany práv azylantov a utečencov. Problematika ochrany tejto skupiny osôb však nie je medzinárodným právom dôsledne upravená. Medzinárodnoprávnu úpravu tejto problematiky rámcovo upravuje spomínaná Newyorská deklarácia pre utečencov a migrantov (2016), ktorá už vo svojej úvodnej časti I. v bode 1 uvádza, že ľudia migrujú v dôsledku nepriaznivých dôsledkov klimatických zmien, prírodných katastrof (pričom niektoré z nich môžu súvisieť s klimatickými zmenami) alebo iných environmentálnych faktorov. V bode 20 sa uvádza, že vnútorne vysídlené osoby môžu prejaviť snahu o získanie statusu utečenca či azylu v iných krajinách, pričom medzinárodné spoločenstvo uznáva potrebu zabrániť a redukovat' vnútornému vysídľovaniu osôb. V bode 50 je uvedené, že medzinárodné spoločenstvo pomôže migrantom v krajinách, ktoré zažívajú prírodné katastrofy v spolupráci so štátnymi orgánmi týchto štátov. Inštitucionálne túto problematiku v rámci OSN zastrešuje Agenda na ochranu cezhranične vysídlených osôb v kontexte katastrof a klimatickej zmeny a Platforma pre vysídľovanie spôsobené katastrofami.

Štvrtým cieľom monografie bola identifikácia obmedzení aplikácie medzinárodnoprávného inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva vo vzťahu k osobám, ktoré si nezasluhujú medzinárodnú ochranu. Medzinárodnoprávny

inštitút azylu a medzinárodné utečenecké právo obsahujú vo vzťahu k žiadateľom o azyl či žiadateľom o status utečenca i určité výrazné obmedzenia. Tieto obmedzenia rezonujú najmä v kľúčových medzinárodnoprávných dokumentoch týkajúcich sa azylu a utečenectva, a to vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv (1948), ktorá v čl. 14 ods. 2 zakotvuje, že azylu sa nemožno dovoliť v prípadoch stíhaní skutočne vyvolaných nepolitickými trestnými činmi alebo konaniami, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov, v Deklarácii o územnom azyle (1967), ktorá v čl. 1 ods. 2 ustanovuje, že azyl nie je možné priznať osobám odôvodnene podozrivým zo spáchania zločinov proti mieru, zločinov proti ľudskosti a vojnových zločinov tak, ako sú definované v medzinárodných dokumentoch a v Dohovore o právnom postavení utečencov (1951), ktorý v čl. 1 vylučuje udelenie štatútu utečenca osobám páchajúcim zločiny podľa medzinárodného práva, nepolitickú trestnú činnosť a činy v rozpore s Chartou OSN. Pokiaľ sa týka skutkových podstatí bežných (konvenčných) nepolitických trestných činov vrátane terorizmu, tieto je možné identifikovať v rámci vnútroštátnych právnych poriadkov štátov, v rámci viacerých medzinárodných zmluvných noriem trestnoprávneho charakteru i v rámci niektorých rezolúcií Bezpečnostnej rady OSN. Problematike stíhania zločinov podľa medzinárodného práva sa venuje medzinárodné trestné právo v celom rade obyčajových, zmluvných noriem či noriem Bezpečnostnej rady OSN. Konania, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov je možné identifikovať z obsahu Charty OSN, ale aj z rozhodnutí Bezpečnostnej rady OSN. Podrobnejším skúmaním uvedených dohovorov a dokumentov je možné presnejšie vyšpecifikovať jednotlivé činy, ktoré vylučujú udelenie azylu alebo statusu utečenca.

Piatym cieľom monografie bola identifikácia vplyvu medzinárodnoprávnej úpravy v oblasti azylu a utečenectva na právny poriadok Slovenskej republiky. Slovenská vnútroštátna úprava v oblasti utečeneckého práva je obsiahnutá najmä v zákone č. 480/2002 Z. Z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v zákone č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov, v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v zákone č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok a ďalších súvisiacich predpisoch. Terminologicky slovenská právna úprava nekorešponduje s odlišovaním medzinárodnoprávneho obyčajového inštitútu azylu a medzinárodného utečeneckého práva. V právnom poriadku Slovenskej republiky ako členského štátu EÚ je evidentne naznačené stotožnenie práva hľadať azyl a práva požiadať o status utečenca tak, ako je prezentované v rámci práva Európskej únie. Podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov, kde sa žiadosť o priznanie statusu utečenca považuje za žiadosť o poskytnutie azylu v duchu noriem práva Európskej únie, pričom však štandard práv vychádza z Dohovoru o právnom postavení utečencov (1951). Okrem azylu v duchu ustanovení Ženevského dohovoru sa však odlišuje i tzv.

ústavný azyl (azyl z dôvodu prenasledovania za uplatňovanie politických práv a slobôd), ktorého právny rámec vytvárajú ustanovenia čl. 53 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. a čl. 43 Listiny základných práv a slobôd č. 23/1991 Zb. Uvedený ústavný azyl vo svojej podstate korešponduje s medzinárodnoprávnym inštitútom azylu.

Záverečným cieľom monografie bola sumarizácia existujúcich zistení a identifikácia najdôležitejších zásad právnych úprav týkajúcich sa ochrany práv azylantov a utečencov v medzinárodnom práve verejnom. Ochrana práv azylantov a utečencov v medzinárodnom práve verejnom vychádza z existencie dvoch skupín pravidiel, ktoré túto ochranu poskytujú. Prvú skupinu pravidiel predstavujú pravidlá obyčajovo normovaného medzinárodnoprávneho inštitútu azylu, druhú skupinu pravidiel predstavuje zmluvne normované medzinárodné utečenecské právo. Obe tieto skupiny noriem majú celý rad rovnakých ustanovení, ale, ako už bolo uvedené, v určitých detailoch sa odlišujú, najmä pokiaľ sa týka dôvodov pre udelenie azylu a statusu utečenca, ale i v oblasti právnej sily azylu a statusu utečenca či pôvodu oboch skupín pravidiel. Tieto rozdiely však nespôsobujú vzájomné vylučovanie aplikácie oboch inštitútov. Ochrana poskytovaná utečencom zahŕňa všetky podstatné črty ochrany poskytovanej azylantom. V tejto súvislosti sa v medzinárodnej odbornej a vedeckej spisbe objavujú už viackrát spomínané názory, že sa vytvára obyčajové *opinio iuris*, že formálne odlišné kategórie utečencov a žiadateľov o azyl sa zblížujú a vyžadujú rovnaké zaobchádzanie, to znamená, že jednotlivcom, ktorí sa kvalifikujú ako utečenci, musí byť udelený azyl. To však neznamená, že azyl nemôže byť udelený i osobám, ktoré predtým nezískali status utečenca. Významnú podporu pre aplikáciu noriem medzinárodnoprávneho inštitútu azylu a medzinárodného utečenecského práva predstavujú niektoré vybrané normy medzinárodného práva ľudských práv, medzinárodného morského práva, medzinárodného trestného práva, medzinárodného humanitárneho práva, medzinárodného cudzineckého práva a medzinárodného migračného práva, ktoré prispievajú k ochrane práv azylantov a utečencov.

Výrazným obmedzením aplikácie oboch skupín noriem predstavujú medzinárodnoprávne normy obsiahnuté najmä v rámci medzinárodného trestného práva, medzinárodného humanitárneho práva a v rámci Charty Organizácie Spojených národov, ktoré zakotvujú zákaz udelenia azylu alebo statusu utečenca osobám páchajúcim zločiny podľa medzinárodného práva, nepolitickú trestnú činnosť a činy v rozpore s Chartou OSN.

SUMMARY

The issue of protecting the rights of asylum seekers and refugees is almost as old as humanity itself. Human history is marked by the frequent persecution of individuals for racial, religious, national, political or social reasons, whether in peacetime or in times of armed conflict. In international legal relations, this problem was first addressed on the basis of national rules on asylum. The common practice of the states subsequently resulted in the creation of international customary and treaty rules in the field of the international legal institute of asylum, which includes the international legal regulation of territorial asylum and the international legal regulation of diplomatic asylum. Rules in this area still exist. The granting of international territorial asylum, carried out by providing refuge in the territory of a state after crossing its borders, and is regulated at universal customary level and at regional level in the form of regional customs and regional treaties, as well. The granting of international diplomatic asylum at diplomatic missions (or consular offices or other fictitious territories) of a foreign state in the applicant's country of residence is regulated at the regional level mainly by regional customary rules and regional treaties.

This approach by the was sufficient for the international society until the end of the First World War in the 20th century. During and after the First World War, states began to face mass waves of refugees, finding that customary international rules and their own national legal standards on asylum were insufficient to deal with them. Therefore, a slightly differently understood international legal regulation of refugee protection has appeared in international law. This type of international law responded to mass waves of refugees caused mainly by both world conflicts, but also by civil and national liberation wars.

For the purposes of regulating the legal relations of persecuted persons, two ways have thus been developed in international law – the customary international law institute of asylum and international refugee law in the form of treaty law. Both of groups of these rules are borderline issues of international alien law, international migration law and international human rights law. In the indicated sense, it is therefore necessary to examine the international asylum institute as well as international refugee law in connection with the other mentioned and other related subsectors of public international law.

Following on from the above, the monograph follows the six main goals. The first goal is to identify the basic conceptual issues of international law in the field of asylum and refugees. The second goal of this monograph is to identify the content and scope of the international legal institute of asylum and interna-

tional refugee law. The third objective is to identify the rules of international human rights law, international maritime law, international criminal law, international humanitarian law, international alien law and international migration law, which contribute to the protection of the rights of asylum seekers and refugees. The fourth objective is to identify the limitations of the application of the international legal institute of asylum and international refugee law in relation to persons who do not deserve international protection. The fifth goal is to identify the penetration of international law in the field of asylum and refugees into the legal order of the Slovak Republic. The final aim of the monograph is to summarize the existing findings and to identify the most important principles of legal regulations concerning the protection of the rights of asylum seekers and refugees in public international law.

LITERATÚRA

Učebnice, monografie, kapitoly v učebniciach a monografiách

- BALGA, J. *Základy azylového práva*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2001. 80 s. ISBN 80-8054-184-1.
- BALGA, J. *Azylové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 188 s. ISBN 978-80-7380-384-1.
- ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 840 s. ISBN 978-80-7179-728-9.
- ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 549 s. ISBN 978-80-7400-721-7.
- DAVID, V., BUREŠ, P., FAIX, M., SLADKÝ, P., SVAČEK, O. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011. 448 s. ISBN 978-80-87212-86-8.
- DAVID, V., SLADKÝ, P., ZBOŘIL, F. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2008. 427 s. ISBN 978-80-87212-08-0.
- FELLER, E., TÜRK, V., NICHOLSON, F. *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. lix, 717 s. ISBN 0-521-53281-7.
- FLECK, D. a kol. *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*. Third Edition: Oxford: Oxford University Press, 2013. 768 s. ISBN 9780199658800.
- FOSTER, M. *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 387 s. ISBN 978-0-511-29495-2.
- GOODWIN-GILL, G. S., MCADAM, J. *The Refugee in International Law*. Third Edition. Oxford: Clarendon Press, 2007. 848 s. ISBN 978-0-19-920763-3.
- GRYGAR, J. *Ochrana základních práv v Evropské unii*. Praha: IFEC, 2001. 237 s. ISBN 80-86412-13-X.
- CHETAİL, V. *International Migration Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019. 512 s. ISBN 978-0-19-966826-7.
- HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 1184 s. ISBN 978-0-511-13202-5.
- JANKUV, J. a kol. *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. 319 s. ISBN 978-80-7380-559-4.
- JANKUV, J. a kol. *Medzinárodné právo verejné. Druhá časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. 463 s. ISBN 978-80-7380-597-5.
- JANKUV, J. *Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv*. Bratislava: Iura Edition, 2006. 357 s. ISBN 80-8078-096-X.
- JÍLEK, D. *Společný evropský azylový systém: doplňková ochrana*. Brno: Masarykova univerzita, Spisy Právnické fakulty MU č. 320, 2007. 235 s. ISBN 978-80-210-4476.
- JÍLEK, D., KLEČKOVÁ, R. *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 214 s. ISBN 80-210-4058-0.
- JÍLEK, D. *Společný evropský azylový systém: právní pojem „pronásledování“*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 275 s. ISBN 80-210-3798-9.

- JÍLEK, D. a kol. *Právní postavení nezletilého uprchlíka*. Praha: Leges, 2019. 230 s. ISBN 978-80-7502-336-0.
- KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Bratislava: Iura Edition, 2008. 683 s. ISBN 978-80-8078-220-7.
- KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011. 725 s. ISBN 978-80-8078-414-0.
- KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Tretie, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2017. 520 s. ISBN 978-80-8168-743-3.
- LANTAJOVÁ, D. a kol. *Prípadové štúdie z európskeho a medzinárodného práva*. Bratislava: Iura Edition, 2008. 133 s. ISBN 978-80-8078-231-3.
- MCADAM, J. *Climate Change, Forced Migration, and International Law*. Oxford-New York: Oxford University Press, 2012. 340 s. ISBN 978-0-199-5870-87.
- MURPHY, S. D. *The Crime of Aggression at the International Criminal Court*. In: WELLER, M. (ed.). *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015. 1372 s. ISBN 978-0199673049.
- POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 533 s. ISBN 978-80-7400-398-1.
- SINHA, S. P. *Asylum and International Law*. New York: Springer, 1971. 380 s. ISBN 978-94-011-8856-2.
- STARKE, J. G. *Introduction to International Law*. London: Butterworths, 1989. 694 s. ISBN 0-406-51301-5.
- ŠTEFANKOVÁ, N., LYSINA, P. *Medzinárodné právo súkromné*. Praha: C. H. Beck, 2011. 649 s. ISBN 978-80-7400-351-6.
- ŠTURMA, P., NOVÁKOVÁ, J., BÍLKOVÁ, V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C. H. Beck, 2003. 362 s. ISBN 80-7179-305-1.
- TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 1999. 915 s. ISBN 80-7179-113-X.
- TOMKO, J. a kol. *Medzinárodné verejné právo*. Bratislava: Obzor, 1988. 422 s. ISBN 65-033-88.
- TÜRK, D. *Základy mezinárodního práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2010. 556 s. ISBN 978-80-904209-9-1.
- VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol. *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava: Eurokódex, 2012. 416 s. ISBN 978-80-89447-71-8.
- VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol. *Medzinárodné právo verejné. Osobitná časť*. Bratislava: Eurokódex, 2013. 544 s. ISBN 978-80-8155-003-4.

Články v domácich a zahraničných časopisoch a zborníkoch

- BOED, R. The State of the Right of Asylum in International Law. In: *Duke Journal of Comparative and International Law*. 1994, Vol. 5, No. 1. pp. 1 – 33. ISSN 1053-6736.

- ELBERT, L. Vyhlásenie EÚ a Turecka: Dopad na súdnu ochranu jednotlivca. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*. 2018, roč. 6, č. 2, s. 44 – 52. ISSN 1339-3995.
- JANKUV, J. Historický vývoj medzinárodnoprávneho inštitútu azylu v interakcii s medzinárodným utečeneckým právom a medzinárodným právom ľudských práv. In: FILO, M. (ed). *Právo na azyl a jeho aplikácia vo verejnej správe. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 21 – 43. ISBN 978-83-7490-846-7.
- KOWALSKI, M. The European Approach to the Concept of Temporary Protection of Displaced Persons. In: *Miscellanea Iuris Gentium*. No. 3-4/2000/2001, s. 81. ISSN 0867-6062.
- MASÁROVÁ, L. Aktuálne otázky azylového práva vo svetle judikatúry Súdneho dvora Európskej únie. In: KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Aktuálne otázky azylového práva I. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie 6. november 2018 Bratislava, Slovenská republika, Právnická fakulta Trnavskej univerzity*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2019, s. 92 – 111. ISBN 978-80-568-0188-8.
- PRANEVIČIENÉ, B., VASILIAUSKIENÉ, V. Irregular Migration Through Mediterranean Route. Action by Coast Guard Vessels and NGO Vessels. In: *Czech Yearbook of Public and Private International Law*. Prague: Czech Society of International Law. 2017, Vol. 7, s. 126 – 138. ISSN 1805-0565. ISBN 978-80-874888-29-4.
- WORSTER, W. T. The Contemporary International Law Status of the Right to Receive Asylum. In: *International Journal of Refugee Law*. 2014, Vol. 26, No. 4, s. 477 – 499. ISSN 1464-3715.
- ZACHAROVÁ, E. Azylová politika Európskej únie. In: *Justičná revue*. 2005, č. 6 – 7, s. 896 – 903. ISSN 1335-6461.

Komentáre

- BERTHOTYOVÁ, E. *Judikatúra v azylových veciach*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 227 s. ISBN 978-80-89603-67-1.
- HRNČÁROVÁ, N. a kol. *Zákon o azyle*. Praha: C. H. Beck, 2012. 448 s. ISBN 978-80-7400-264-9.
- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012. 827 s. ISBN 978-80-89447-93-0.

Skriptá a kapitoly v skriptách

- ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica. 2003, No. 2, s. 239. ISBN 80-85889-79-X.
- ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica. 2003, No. 2, s. 10 – 24. ISBN 80-85889-79-X.

- FÁBEROVÁ, A. Právo azylu a Evropská unie. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica. 2003, No. 2, s. 52 – 76. ISBN 80-85889-79-X.
- SKALKOVÁ, M. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica. 2003, No. 2, s. 44 – 51. ISBN 80-85889-79-X.
- ŠTURMA, P. Současná mezinárodněprávní ochrana uprchlíků. In: ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., BÍLKOVÁ, V., FÁBEROVÁ, A., SKALKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica. 2003, No. 2, s. 24 – 43. ISBN 80-85889-79-X.
- BUCHTA, T., SYKOROVÁ, M. *Najdôležitejšie rozsudky v medzinárodnom práve verejnom*. Bratislava: C. H. Beck, 2016. 184 s. ISBN 978-80-89603-40-4.
- ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 170 s. ISBN 978-80-7400-318-9.
- ŠTURMA, P. a kol. *Casebook. Výběr případů z mezinárodního práva veřejného*. 2. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2010. 246 s. ISBN 978-80-87146-37-8.
- ONDŘEJ, J., MRÁZEK, J., KUNZ, O. *Základy mezinárodního práva veřejného*. Praha: C. H. Beck, 2018. 287 s. ISBN 978-80-74000-487-2.

Internetové zborníky, články a iné publikácie

- ANASTASIOU, T., GHRÁINNE, B. N. Editorial: Environmental displacement in 2018 – current protection challenges. In: ANASTASIOU, T., GHRÁINNE, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges* [online]. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26). School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 1 – 3 [cit. 2020-04-01]. ISBN 978-1-912250-14-1. Dostupné na: https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf
- BRUNO, G. C., PALOMBINO, M. F., ROSSI, V. *Migration and the Environment. Some reflections on Current legal Issues and Possible Ways Forward*. Roma: CNR Edizioni, 2017. 73 s. ISBN 978-88-8080-277-8.
- ČÍŽEK, O. *Komentář: Co skutečně znamená Dublin IV?* [online]. [cit. 2018-02-15]. Dostupné na: <https://www.e15.cz/the-student-times/komentar-co-skutecne-znamenadublin-iv-1343390>
- DOS SANTOS SOARES, A. Assessing the protection of environmentally displaced persons under the Kampala Convention. In: ANASTASIOU, T., GHRÁINNE, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges* [online]. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26). School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 4 – 25 [cit. 2020-04-01]. ISBN 978-1-912250-14-1.

- Dostupné na: https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf
- EDWARDS, A. *Stanovisko UNHCR: „Utečenec“ alebo „migrant“ – Čo je správne?* [online]. UNIS/INF/513 [cit. 2015-09-09]. Dostupné na: <http://www.unis.unvienna.org/unis/sk/pressrels/2015/unisinf513.html>
- FRIGO, M. *Migration and International Human Rights Law. Practitioners Guide No. 6* [online]. Geneva: International Commission of Jurists, 2014. 334 s. [cit. 2019-06-13]. Dostupné na: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Universal-MigrationHR-law-PG-no-6-Publications-PractitionersGuide-2014-eng.pdf>
- GOODWIN-GILL, G. S. *Declaration on Territorial Asylum, New York, 14 December 1967* [online]. Dostupné na: <http://legal.un.org/avl/ha/dta/dta.html>
- GRAHL-MADSEN, A. *Commentary on the Refugee Convention 1951* [online]. Geneva: UNHCR, 1997. 155 s. [cit. 2019-07-18]. Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/4785ee9d2.html>
- KERN, M. V Rakúsku stúpila kriminalita azyľantov, obeťami sú tiež väčšinou cudzinci. In: *Denník N*, 8. marca 2017 [online]. Dostupné na: <https://dennikn.sk/699871/v-rakusku-stupla-kriminalita-azyľantov-obetami-su-tiez-vacsinou-cudzinci/>
- MORGESE, B. Environmental Migrants and the EU Immigration and Asylum Law: Is There Any Chance for Protection? In: BRUNO, G. C., PALOMBINO, M. F., ROSSI, V. *Migration and the Environment. Some reflections on Current legal Issues and Possible Ways Forward*. Roma: CNR Edizioni, 2017, s. 47 – 73. ISBN 978-88-8080-277-8.
- NISHIMURA, L. S. Responding to climate change and migration: adaptation and state obligations. In: ANASTASIOU, T., GHRÁINNE, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges* [online]. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26). School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 26 – 42 [cit. 2020-04-01]. ISBN 978-1-912250-14-1. Dostupné na: https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf
- SCIACCALUGA, G. Sudden-onset Disasters, Human Displacement and Temporary Protection Directive: Space for Promising Relationship? In: ANASTASIOU, T., GHRÁINNE, B. N. *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges* [online]. Refugee Law Initiative Working Paper Series Mini Volume (Papers 23 – 26). School of Advanced Study, University of London, 2018, s. 43 – 54. [cit. 2020-04-01]. ISBN 978-1-912250-14-1. Dostupné na: https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf
- TÓDA, M. Od Nice po Barcelonu: Väčšina teroristov, ktorí zabýjali autami, má pôvod v severnej Afrike. In: *Denník N*, 18. augusta 2017 [online]. Dostupné na: <https://dennikn.sk/856005/od-nice-po-barcelonu-vacsina-teroristov-ktori-zabijali-autami-ma-povod-v-severnej-afrike/>
- VAN ZELM, L. *Dublin IV: Violating Unaccompanied Minor's Best Interests in the Allocation of Responsibility* [online]. [cit. 2018-05-22]. Dostupné na: <https://leidenlawblog.nl/articles/dublin-iv-violating-unaccompanied-minors-best-interests>

Iné elektronické dokumenty

ECRE/ELENA List of Relevant Asylum Judgments and Pending Preliminary References from the Court of Justice of the European Union. January 2018 [online]. European Council on Refugees and Exiles, European legal Network on Asylum. 73 s. [cit. 2019-11-18]. Dostupné na: <https://www.asylumlawdatabase.eu/cs/content/ecreelena-list-relevant-asylum-judgments-and-pending-preliminary-references-court-justice>

VEDSTED-HANSEN, J. and col. *The Refugee Law Reader. Cases, Documents and Materials, 7th Edition – Budapest – Aarhus – 2015* [online]. Budapest: Hungarian Helsinki Committee, 2015. 334 s. [cit. 2019-12-10]. ISBN 978-615-5215-27-8. Dostupné na: https://www.academia.edu/21143267/The_Refugee_Law_Reader_7th_Edition_2015_

O AUTOROVI

Doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD. je absolventom Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach (1989). Titul JUDr. získal v roku 1989, titul PhD. získal v roku 1999, habilitoval v roku 2010. V súčasnosti z akreditačných dôvodov formálne vykonáva funkciu docenta Katedry teórie práva a ústavného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave, avšak pôsobí najmä v rámci Katedry medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave, kde sa vedecky i pedagogicky venuje problematike medzinárodného práva verejného so špecializáciou na problematiku medzinárodnoprávnej ochrany ľudských práv, práv príslušníkov menšín, ľudského práva na životné prostredie, medzinárodného práva životného prostredia a medzinárodnoprávných územných režimov. V minulosti okrem iného pôsobil ako vedúci Katedry medzinárodného práva Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, prodekan pre zahraničné styky Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, riaditeľ Ústavu medzinárodných vzťahov Stredoeurópskej vysokej školy v Skalici, docent Ústavu medzinárodných vzťahov Stredoeurópskej vysokej školy v Skalici, odborný asistent a docent Katedry medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave a odborný asistent Katedry medzinárodného práva a európskych štúdií Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Absolvoval viaceré študijné pobyty na univerzitách vo Veľkej Británii, a to na Christ Church College Oxfordskej univerzity v Oxforde, na School of Economics Westminsterskej univerzity v Londýne, na Human Rights Centre Univerzity Essex v Colchesteri, ako aj študijný pobyt na Medzinárodnom inštitúte humanitárneho práva v San Reme v Taliansku. Je autorom troch samostatných monografií, spoluautorom dvoch ďalších monografií, autorom kapitol štyroch monografií, vedúcim autorského kolektívu dvoch učebníc, autorom kapitol v dvoch vysokoškolských učebniciach, autorom približne osemdesiatich vedeckých a odborných článkov v domácich a zahraničných vedeckých a odborných časopisoch a zborníkoch, autorom a spoluautorom piatich vysokoškolských učebných textov a skript. Je školiteľom doktorandov doktorandského študijného programu a členom odborej komisie študijného odboru právo na Právnickej fakulte TU v Trnave, členom odborej komisie študijného odboru právo na Právnickej fakulte UPJŠ v Košiciach, pravidelným oponentom projektov dizertačných prác, dizertačných prác a rigorózných prác, členom komisií pre dizertačné skúšky, pre obhajobu dizertačných prác a rigorózných komisií Právnickej fakulty TU v Trnave, Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach a Právnickej fakulty UK v Bratislave. Je členom Slovenskej

spoločnosti pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied v Bratislave a Slovenskej advokátskej komory v Bratislave. Je nositeľom prémie za výnimočný ohlas na jedno dielo v kategórii spoločenské vedy, ako prejav verejného uznania za výrazný vedecký ohlas na dielo JANKUV, J. *Medzinárodné a európske mechanizmy ochrany ľudských práv*. Bratislava: Iura Edition, 2006. 316 s. ISBN 80-8078-096-X, ktorá mu bola udelená v roku 2014 Literárnym fondom (sekcia pre vedec-kú a odbornú literatúru).

