

Právo na azyl – kolektívny výkon individuálneho práva alebo kolektívne právo?

Right to Asylum – the Collective Enforcement of Individual Right or Collective Right?

Peter Vršanský

Abstract: *Human rights protection and the right to asylum. New developments in the material sources of law – the current refugee and migration crisis in Europe. Collective transfer of persons from their homeland to the European Union. Considerations de lege ferenda – from the right to asylum perceived as an individual human right, to the right to asylum perceived as a collective right.*

Key Words: *International Law; European Law; Human Rights Protection; Right to Asylum; Refugees; the European Union.*

Abstrakt: *Ochrana ľudských práv a právo na azyl. Nový vývoj v oblasti materiálnych prameňov medzinárodného práva – súčasná utečenecká a migračná kríza v Európe. Hromadné presídľovanie osôb do Európskej únie z ich pôvodnej vlasti. Úvahy de lege ferenda – od práva na azyl ako individuálneho ľudského práva ku právu na azyl ako kolektívnemu právu.*

Kľúčové slová: *Medzinárodné právo; európske právo; ochrana ľudských práv; právo na azyl; utečenci; Európska únia.*

Úvod

Medzinárodnoprávna ochrana ľudských práv a právo na azyl sú spojené nádoby. V súvislosti s vývojom imigračnej a utečeneckej krízy v Európe vyvstáva otázka, či azylové právo stále zostáva na úrovni kolektívne uplatňovaného individuálneho ľudského práva alebo či v medzištátnej praxi nevzniká zárodok nového kolektívneho práva na azyl. Širšie pozadie problému vytvára realita hromadného presídľovania osôb utekajúcich do priestoru Európskej únie z ich pôvodnej vlasti zmietanej krvavými vnútornými či medzinárodnými ozbrojenými konfliktami.¹ Domnie-

¹ K problematike použitia sily v medzinárodných vzťahoch bližšie pozri TRNOVSZKÁ, L. The Responsibility to Protect Doctrine – Step forward to a More Secure World?. In: M.

vame sa, že súčasná právna úprava utečeneckej problematiky a azylového práva dáva len čiastočne zmysluplnú odpoveď na otázky, ktoré vôbec neexistovali, respektíve neboli aktuálne v polovici minulého storočia, keď medzinárodné spoločenstvo štátov prijímalo zmluvnú úpravu postavenia utečencov alebo azylantov, striktné založenú na individuálnom prístupe zo strany osoby, ktorá potrebovala ochranu, ako aj individuálnom preverovaní každého jednotlivého žiadateľa o pomoc zo strany štátu.

Koncepcia práva na azyl ako kolektívneho ľudského práva tretej generácie zatiaľ nemá zásadnú oporu v základných prameňoch medzinárodného práva (medzinárodné zmluvy, medzinárodná obyčaj, všeobecne uznávané zásady medzinárodného práva), a taktiež ani v pomocných prameňoch medzinárodného práva (judikatúra medzinárodných súdov, náuka medzinárodného práva). Právo na azyl je stále chápané prevažne len ako individuálne subjektívne právo patriace do prvej generácie ľudských práv. To však nezabraňuje otvoreniu priestoru pre odborné úvahy *de lege ferenda*, ktoré prehodnocujú uvedené tradičné ponímanie práva na azyl vo svetle nového vývoja. Cieľom predloženého príspevku je prispieť do odbornej diskusie o tejto zaujímavej otázke.

Súčasný vývoj v oblasti materiálnych prameňov medzinárodného práva i vnútroštátneho práva potvrdzuje, že problematika práva na azyl je stále aktuálna, zložitá, komplexná, mnohorozmerná a interdisciplinárna téma. Nejedná sa len o čisto právnu problematiku, ktorú stačí skúmať z hľadiska jednotlivých detailov v rámci právnej analýzy azylového práva zahrňujúcej najmä pramene, pravidlá a zásady, kodifikáciu, subjekty, riešenie medzinárodných sporov, judikatúru medzinárodných súdov, otázky zodpovednosti, sankcií alebo donútenia v súvislosti s postavením azylantov, utečencov, migrantov, presídlencov či iných kategórií osôb v núdzi, z ktorých mnohé sa stávajú azylantmi. Potvrdzuje sa, že medzinárodné právo alebo vnútroštátne právo je iba jeden z mnohých prostriedkov politiky štátu, a preto, pochopiteľne, nemôže byť všeliekom na neduhy tohto sveta, vrátane problémov spojených s postavením azylantov v súčasnom svete. Právo však v každom prípade môže prispieť k ich riešeniu.

Azylovú problematiku ovplyvňujú mnohé mimoprávne faktory mocsenskej, politickej, vojenskej, bezpečnostnej, ekonomickej, sociálnej a kultúrnej povahy. Ekonomický faktor je dôležitý nielen pre osoby potrebu-

júce ochranu (najmä pre tzv. ekonomických migrantov), ale aj pre samotné štáty, naliehavo hľadajúce chýbajúcu lacnú pracovnú silu v zahraničí v podmienkach stagnujúceho nárastu domácej populácie.

Historická analýza potvrdzuje, že azylová problematika nie je statický jav. Je to historická kategória, ktorá sa permanentne vyvíja, má široké historické pozadie. Azylové právo sa historicky vyvíjalo tak, ako ktorékoľvek iné odvetvie práva. Bez ohľadu na rozdiely, právo vždy bolo a zostáva vyjadrením vôle vládnucej moci, povýšenej na zákon, medzinárodnú zmluvu, medzinárodnú obyčaj alebo iný základný prameň práva. Azylové právo sa vyvíja priamoúmerne s vývojom materiálnych prameňov azylového práva. Historicky novým javom je skutočnosť, že objektívne právo na poskytnutie azylu sa v súčasnosti spája nielen s aktivitami suverénneho štátu, ale aj s niektorými aktivitami medzinárodných organizácií. Osobitné miesto v tomto smere má Európska únia, v rámci agendy ktorej sú prijímané pravidlá o prijímaní utečencov, migrantov či azyllantov v priestore členských štátov Európskej únie.

Systematická analýza potvrdzuje, že poloha právneho riešenia problémov súvisiacich s právom na azyl v systéme medzinárodného práva spočíva najmä v oblasti ochrany ľudských práv a základných slobôd, ale dotýka sa aj problematiky štátu ako tradičného subjektu medzinárodného práva, obyvateľstva štátu, štátneho územia, štátnych orgánov pre medzinárodné styky, činnosti medzinárodných orgánov a organizácií, riešenia vnútroštátnych a medzinárodných konfliktov, medzinárodného súdnictva, a čoraz väčšmi i otázok zabezpečenia globálneho mieru a bezpečnosti.

Sémantická a logická analýza potvrdzuje, že pojem azyl sa už tradične používa v rôznych obvyklých významoch, a to v závislosti od toho, či ide o právo na azyl ako subjektívne právo jednotlivca alebo o právo na azyl ako objektívne právo štátu alebo iného subjektu medzinárodného práva poskytnúť azyl. Známy je tiež tretí obvyklý význam daného pojmu, ktorý je spojený s právom štátu poskytnúť teritoriálny azyl prenasledovanej osobe v priestore diplomatickej misie. Takýto význam však neprekračuje rámec regionálneho medzinárodného práva. Objasnenie alebo určenie toho-ktorého obvyklého významu práva na azyl sa robí prostredníctvom dostupných argumentov právnej interpretácie obsiahnutých vo všeobecnom výkladovom pravidle, v doplnkových pravidlách a jazykových pravidlách interpretácie medzinárodných zmlúv a iných medzinárodných dokumentov. Otázne je, či a do akej miery je robený vý-

klad dobromysel'ný, či sa v ňom zohľadňujú celkový kontext, širšie súvislosti, predmet a účel právnej úpravy azylového práva *de lege lata*. Nové javy v oblasti materiálnych prameňov medzinárodného práva si vyžadujú čoraz väčšie využitie doplnkových pravidiel výkladu, pretože aplikácia všeobecného výkladového pravidla niekedy ponecháva význam nejasný, či dokonca protirečivý. Ide najmä o využitie takých doplnkových prostriedkov výkladu, ako sú prípravné materiály, okolnosti, za ktorých boli prijaté príslušné právne texty, komparácia, analógia, argument *a coherentia*, ako aj argument *a completudine*. Normotvorca na medzinárodnej úrovni i vnútroštátnej úrovni sa vzhľadom na prudký vývoj materiálnych prameňov práva niekedy dostáva do polohy „bezmocného zákonodarcu“. Existujúca právna úprava len čiastočne vyhovuje novým výzvam. Prirodzene, v takýchto situáciách potom dochádza na rôznych úrovniach ku snahe účelovo prehodnocovať tradičný obsah a rozsah významu obvykle používaných výrazov. V záujme vyššej koherencie právnej úpravy dochádza k pokusom vyriešiť problém nevyhovujúcej či absentujúcej právnej úpravy pomocou extenzívneho alebo reštriktívneho výkladu pojmov platného azylového práva. Ide o formu „glosovania“ či „postglosovania“ staršej právnej úpravy v prechodnom období, keď staré pravidlá vychádzajú z používania, a nové právne pravidlá ešte neboli kodifikované v zmluvnej podobe, alebo ešte nevznikli ako medzinárodná obyčaj v dôsledku dlhodobého všeobecného uznávania štátmi. Na základe neprimeranej aplikácie argumentu *a fortiori* niekedy dochádza k neprimeranému zovšeobecňovaniu obsahu a rozsahu významu používaných výrazov, s cieľom podporiť alebo oslabiť normatívnu kvalitu pertraktovaných problémov. V takýchto prípadoch je veľmi dôležitá miera dobromysel'nosti výkladu, ktorá zohľadňuje základné strategické poslanie medzinárodného práva ako nástroja na posilnenie mieru a bezpečnosti a na podporu širokej medzinárodnej spolupráce založenej na cieľoch a princípoch Charty Organizácie Spojených národov. Štáty sa snažia pomocou doplnkových prostriedkov výkladu existujúceho azylového práva pohotovo reagovať na súčasné, a zároveň s dostatočným predstihom taktiež na budúce požiadavky praxe. Prispievajú tým k úsiliu o pokrokový rozvoj medzinárodného práva alebo európskeho práva v oblasti azylu. Štáty tak činia individuálne, skupinovo alebo spoločne, napríklad na pôde relevantných medzinárodných orgánov a organizácií, ktorých sú členmi. K formovaniu nového obsahu a rozsahu pojmov v oblasti azylového práva najprv aktívne, a potom pozitívne prispieva činnosť zainteresovaných mimovládnych organizácií, vrátane mimovládnych medzinárodných organizácií podporujúcich rozvoj kolektívnych práv tretej generácie. Bude potrebné overiť

si, či v súvislosti s hromadnou migráciou produkujúcou v krátkom časovom období stovky tisícok utečencov, azylantov alebo iných osôb potrebných naliehavú pomoc, stále ide z ich strany len o kolektívny výkon tradičného individuálneho práva na azyl ako práva prvej generácie ľudských práv alebo či sa v praxi nevytvárajú zárodoky kvalitatívne nového kolektívneho práva na azyl ako súčasti tretej generácie ľudských práv, teda kolektívnych ľudských práv. V súčasnosti môžeme hovoriť, že sa nachádzajú niekde na úrovni zárodočného práva (tzv. Soft Law, Embryonic Law, Droit de Naissance).

Právna analýza na úrovni *de lege lata* potvrdzuje, že mnohé otázky azylového práva sú upravené v základných či pomocných prameňoch medzinárodného práva, európskeho práva alebo vnútroštátneho práva. Súčasne však vznikajú nové výzvy, ktoré súvisia s prudkým vývojom v oblasti materiálnych prameňov medzinárodného práva, európskeho práva a vnútroštátneho práva, ktoré nie sú dostatočne upravené normami medzinárodného práva.

Ďalšia okolnosť, ktorú je žiaduce posúdiť v súvislosti s formovaním nového kolektívneho práva na azyl, je skutočnosť, či súčasne s tým vzniká aj kolektívna povinnosť štátov poskytnúť žiadateľom kolektívny azyl. Domnievame sa, že určitý náznak prechodu od uplatňovania individuálneho práva jednotlivca na azyl k uplatňovaniu práva na azyl ako kolektívneho práva možno pozorovať v súvislosti s posudzovaním právnych aspektov utečeneckej a migračnej krízy v Európe. Začína sa rodiť kolektívne chápaná kolektívna povinnosť štátov Európskej únie prijať určené počty utečencov na základe oficiálnych kvót pridelených členskému štátu z vyššej úrovne Európskej únie. Zmena filozofie prístupu k utečencom na úrovni Európskej únie vyplýva z uvedomenia si naliehavých potrieb v globalizujúcom sa svete. Dnes prísne l'penie na princípe zvrchovanej rovnosti jednotlivých štátov a na zákaze nezasahovania už nemá také pevné miesto v medzinárodných vzťahoch ako v minulom storočí. V 20. storočí tvorilo prísne rešpektovanie zásady suverenity štátu a zásady zákazu zasahovania do vnútorných vecí štátu základný kameň výstavby medzinárodného právneho systému v podmienkach ideologicky alebo inak mocensky rozdeleného sveta. Prísne rešpektovanie uvedených zásad sa dnes stáva prekážkou pre to, aby svet bol schopný dlhodobo čeliť globálnym výzvam 21. storočia. V hre je prežitie ľudskej civilizácie. Globálne problémy ľudstva neriešené v 20. storočí sa dnes už v plnej miere prejavujú v oblastiach životného prostredia, čerpania svetových zásob surovín, znižovania kvality zdravia svetovej populácie, nedostatku potra-

vín a všeobecne v potenciálnom ohrození zachovania svetového mieru a bezpečnosti, ako i v iných oblastiach. Navyše, vznikajú nové globálne problémy, ktoré je potrebné riešiť na základe nového prístupu. Patria sem aj otázky spojené s azylovým právom a masovými transfermi obyvateľstva na medzinárodnej úrovni.

Presun azylovej problematiky z oblasti prvej generácie ľudských práv do oblasti tretej generácie ľudských práv by znamenal vážny krok na ceste k hľadaniu optimálnejšieho právneho usporiadania otázok súvisiacich s teóriou, tvorbou, dodržiavaním a aplikáciou azylového práva v podmienkach 21. storočia. V uvedenom zmysle by postavenie azylantov bolo porovnateľné s obsahom a rozsahom úpravy iných kolektívnych práv v medzinárodnom práve, nech sú zatiaľ akokoľvek posudzované z hľadiska normatívnej kvality.

I. Zmluvná úprava

a) Všeobecné medzinárodné právo

Azylanti z hľadiska *de lege lata* nepredstavujú kolektív a právo na azyl (v ktoromkoľvek význame pojmu) nie je zatiaľ kolektívnym právom. Napriek určitým rôznym pokusom, za kolektívne práva v súčasnosti stále nie sú považované napríklad ani menšinové práva, ktoré sa vzťahujú na individuálny alebo kolektívny výkon individuálnych ľudských práv a základných slobôd osôb patriacich k národnostným, rasovým, etnickým alebo iným menšinám.

Na úrovni všeobecného medzinárodného práva má subjektívne právo jednotlivca na azyl povahu „soft law“; ako „hard law“ nie je zakotvené v žiadnej platnej mnohostrannej medzinárodnej zmluve univerzálnej povahy. Existuje len na úrovni regionálnej právnej úpravy.

Na úrovni všeobecného medzinárodného práva upravujúceho ochranu ľudských práv² objektívne právo štátu udeliť na jeho území azyl žiadateľovi vyplýva z princípu suverenity štátu. Udelenie azylu však nesmie byť v rozpore s inými medzinárodnými záväzkami štátu podľa platných noriem medzinárodného práva. Predovšetkým nesmie byť v rozpore so

² K problematike záväzkov štátu a medzinárodných zmlúv týkajúcich sa ochrany ľudských práv bližšie pozri GIBA, M. a J. VALUCH. Kategorizácia medzinárodných ľudskoprávnych zmlúv v procese ratifikácie. In: I. POSPÍŠIL, V. TÝČ, et al. *Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska*. Praha: Leges, 2016, s. 80-99. ISBN 978-80-7502-144-1.

záväzkami štátu podľa Charty Organizácie Spojených národov, ktoré majú prednosť pred záväzkami z iných medzinárodných zmlúv.³

Na úrovni „soft law“ je právo jednotlivca na azyl zakotvené vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv z roku 1948.⁴ Uvedená deklarácia bola prijatá vo forme Rezolúcie Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov č. A/RES/217/III. V článku 14 Všeobecnej deklarácie ľudských práv sa ustanovuje:

„1. Každý má právo vyhľadať a požívať v iných krajinách azyl pred prenasledovaním.

2. Tohto práva sa nemožno dovoľávať v prípade sťaženia vznikajúceho na základe nepolitických trestných činov alebo konaní, ktoré odporujú cieľom a zásadám Organizácie Spojených národov.“

Podľa článku 10 Charty Organizácie Spojených národov „Valné zhromaždenie môže rokovať o všetkých otázkach alebo veciach, ktoré patria do rámca tejto Charty alebo sa týkajú právomocí a úloh orgánov stanovených touto Chartou, a môže, s výnimkou ustanovení článku 12, robiť členom Organizácie Spojených národov, Bezpečnostnej rade alebo obom súčasne odporúčania o takýchto otázkach alebo veciach“.⁵ Rezolúcie Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov prijímané na základe článku 10 Charty Organizácie Spojených národov majú teda povahu odporúčania. Pokiaľ ide o vecné riešenie, z hľadiska posudzovania problematiky ľudských práv je významné ustanovenie článku 13 Charty Organizácie Spojených národov, podľa ktorého „1. Valné zhromaždenie dáva podnet k štúdiu a robí odporúčania za tým cieľom: a) aby sa podporovala medzinárodná spolupráca na politickom poli a aby sa posilňoval pokrok v rozvoji medzinárodného práva a jeho kodifikácie; b) aby sa podporovala medzinárodná spolupráca na hospodárskom, sociálnom, kultúrnom, výchovnom a zdravotnom poli a aby sa uľahčilo uskutočňovanie ľudských práv a základných slobôd pre všetkých bez rozdielu rasy, pohlavia, jazyka alebo náboženstva.“⁶ Z hľadiska predmetu nášho príspevku je vhodné poukázať na pojem „všetkých“, ktorý v tomto ustanovení používa Charta Organizácie Spojených národov. Zo sémantického

³ Bližšie pozri článok 103 *Charty Organizácie Spojených národov*.

⁴ Bližšie pozri TOMKO, J. a A. KOPŠO, eds. *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch*. Bratislava: Obzor, 1974, s. 555-561.

⁵ Bližšie pozri tamže, s. 100.

⁶ Bližšie pozri článok 13 *Charty Organizácie Spojených národov*.

hľadiska sa uvedený pojem obsahovo približuje k obvyklému významu pojmu „kolektív“.

Medzinárodné pakty o ľudských právach z roku 1966 subjektívne právo jednotlivca na azyl neupravujú, napriek tomu, že ich „genetickou matkou“ je práve Všeobecná deklarácia ľudských práv. Jeden z dôvodov vynechania práva na azyl v uvedených dokumentoch bola neochota suverénnych štátov podriaďiť sa medzinárodnému právu. Vývoj po roku 1948 v medzinárodných vzťahoch pravdepodobne vyústil do situácie, že zakotvenie práva na azyl v medzinárodných paktoch o ľudských právach nebolo pre niektoré štáty prijateľné.

b) Právo Európskej únie

Žiadatelia o azyl v Európskej únii predstavujú osobitnú kategóriu cudzincov, ktorí prichádzajú do Európskej únie preto, lebo naliehavo potrebujú ochranu. Do tejto kategórie patria v zmysle európskej legislatívy napríklad tiež príjemcovia doplnkovej ochrany alebo dočasnej ochrany, utečenci, obeť obchodovania s ľuďmi a podobne.⁷

Charta základných práv Európskej únie zakotvuje subjektívne právo jednotlivca na azyl v článku 18.⁸ Podľa predmetného článku „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 Zmluvou o fungovaní Európskej únie (ďalej len „zmluvy“)“. Charta základných práv Európskej únie nezakotvuje explicitnú povinnosť štátu poskytnúť azyl aj nad rámec vymedzený v jej článku 18. Z hľadiska azylového práva je účelné spomenúť i článok 19 Charty základných práv Európskej únie (ochrana v prípade vystaňovania, vyhostenia alebo extradície), ktorý zakotvuje zásadu *non-refoulement*. V zmysle uvedenej zásady je zakázané vrátiť naspäť osobu

⁷ Na území členských štátov Európskej únie sa nachádzajú aj iné kategórie cudzincov. Ich postavenie nie je predmetom analýzy v rámci nášho príspevku. Ide napríklad o členov rodín občanov členských štátov Európskej únie, členov rodín občanov Európskeho hospodárskeho priestoru a Švajčiarska, občanov Turecka, občanov štátov, ktoré sú v zmluvnom vzťahu s Európskou úniou, členov rodín imigrantov, ktorí sú občanmi tretích štátov, držiteľov modrej karty, vyslaných pracovníkov alebo výskumných pracovníkov, študentov, pracovníkov na sezónnych prácach alebo zamestnancov preložených v rámci pôsobenia nadnárodných spoločností na výkon práce do Európskej únie. Osobitnú kategóriu vytvárajú migranti alebo príslušníci tretích štátov, ktorí sa protiprávne zdržiavajú na území Európskej únie.

⁸ Bližšie pozri Chartu základných práv Európskej únie – *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. OJ EU C 326, 2012-10-26, s. 391-407.

tam, kde existuje opodstatnená obava, že bude vystavená mučeniu alebo neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu. Takisto je dôležité upozorniť na existenciu platnej Smernice o azylových konaniach, ktorá upresňuje príslušný postup v rámci azylového konania.⁹

Veľmi dôležitou procesnou okolnosťou z hľadiska posudzovania právnych aspektov azylovej problematiky je skutočnosť, že Európska únia zatiaľ nepristúpila k Európskemu dohovoru o ľudských právach, čím by sa otvorila určitá možnosť žalovať jej členské štáty aj na Európskom súde pre ľudské práva za to, že porušujú záväzky v oblasti ochrany ľudských práv. K prístupu k uvedenému dohovoru ju zaviazala Lisabonská zmluva v roku 2019.¹⁰

Žiada sa doplniť, že pokiaľ Charta základných práv Európskej únie obsahuje základné práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným Európskym dohovorom o ľudských právach, zmysel a rozsah týchto práv je nutné vykladať rovnako ako zmysel a rozsah zodpovedajúcich práv uvedených v tomto dohovore. Na druhej strane to nebráni tomu, aby Charta základných práv Európskej únie priznala vyšší štandard ochrany základných práv ako Európsky dohovor o ľudských právach a išla tak nad jeho rámec; nemôže však určite priznať nižšiu ochranu základných práv ako Európsky dohovor o ľudských právach či iné medzinárodné dokumenty, ktorých zmluvnou stranou je Európska únia alebo jej členské štáty.¹¹

Rozhodnúť dobromyseľne o takýchto veciach prináleží suverénnemu členskému štátu Európskej únie. Dobromyseľnosť interpretácie uvedeného dohovoru znamená potrebu vychádzať najmä z prezumpcie „neviný“ každého utečenca. Až následne, keď sa preukáže v nadväzujúcom preverovacom konaní, že osoba nespĺňa požadovaný status, sa začnú prijímať reštriktívne opatrenia. V súčasnosti sme svedkami, že nie každý štát dobromyseľne posudzuje utečencov ako osoby, ktoré utekajú pred prenasledovaním v ich domovine. Navyše, rozmach extrémne pravicových hnutí v Európe, ktoré sú nepriateľsky naladené proti utečencom, potvrdzuje, že i verejnosť v európskych štátoch len čiastočne rozumie

⁹ Bližšie pozri *Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany*.

¹⁰ Podľa článku 6 ods. 2 „The Union shall accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Such accession shall not affect the Union's competences as defined in the Treaties.“

¹¹ Bližšie pozri SIMAN, M. a M. SLAŠŤAN. *Právo Európskej únie (inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou)*. 1. vyd. Bratislava: Euroiuris – Európske právne centrum, 2012, s. 262. ISBN 978-80-89406-12-8.

strategickému významu ochrany práv utečencov a azylantov. Prejavy hospodárskej krízy, terorizmus¹² a iné, obzvlášť ekonomické faktory podporujú v ľuďoch obávajúcich sa o stratu zamestnania a budúcnosť xenofóbne a rasistické názory, akým Európa bola svedkom v 30. rokoch minulého storočia.

Z hľadiska celkového posudzovania otázky „kolektívnosti“ v oblasti uplatňovania azylového práva je vhodné uviesť aj článok 19 Charty základných práv Európskej únie, ktorý upravuje ochranu v prípade vystaňovania, vyhostenia alebo extradície. Podľa daného článku „1. Hromadné vyhostenie je zakázané. 2. Nikto nesmie byť vystaňovaný, vyhostený ani vydaný do štátu, v ktorom existuje vážne riziko, že bude vystavený trestu smrti, mučeniu alebo inému neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.“¹³ V súvislosti s touto formuláciou vzniká otázka, či právo Európskej únie povoľuje i „hromadné pozvanie“ utečencov do priestoru Európskej únie, keď súčasne zakazuje „hromadné vystaňovanie“?

Dôležitá v tomto smere je i Smernica 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.

Hoci platná právna úprava *de lege lata* vychádza z individuálneho prístupu, domnievame sa, že sa rodí nové kolektívne *soft law*, a to najmä na politickej úrovni, pokiaľ vezmeme do úvahy vyjadrenia politických predstaviteľov Európskej únie vo vzťahu k utečencom zo Sýrie.

c) Európsky dohovor o ochrane ľudských práv

Európsky dohovor o ochrane ľudských práv takisto nezakotvuje explicitne právo na azyl. Na druhej strane, členské štáty Rady Európy nesmú odmietnuť osobu, ktorá potrebuje ochranu v súvislosti s ochranou niektorých iných ľudských práv a základných slobôd vtedy, ak by bola vystavená vážnemu nebezpečenstvu, mučeniu, neľudskému zaobchádzaniu,

¹² Bližšie pozri BEDNÁR, D. Definičné problémy s pojmom terorizmus v medzinárodnom práve. In: Z. KISELYOVÁ, et al. eds. *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2013: II. časť*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 939-946. ISBN 978-80-7160-368-9.

¹³ Bližšie pozri tamže.

či dokonca strate života. Pre celkové hodnotenie významu právnej úpravy podľa predmetného dohovoru je pre posudzovanie azylovej problematiky dôležité uviesť skutočnosť, že článok 1 dohovoru explicitne zaväzuje jeho zmluvné štáty zabezpečiť každému jednotlivcovi pod ich jurisdikciu práva a povinnosti, ktoré sú zakotvené v dohovore. Európsky dohovor o ochrane ľudských práv obsahuje viaceré ustanovenia vzťahujúce sa na cudzincov (články 1, 2, 3 dohovoru, článok 4 Protokolu č. 4, ako aj napríklad článok 1 Protokolu č. 7). K menovaným a ďalším ustanoveniam dohovoru sa vytvára príslušná judikatúra (predovšetkým pokiaľ ide o jeho články 3, 5, 8, 13), ktorá zahrňuje viaceré rozhodnutia dotýkajúce sa rôznych aspektov migrácie občanov nečlenských štátov Európskej únie do priestoru Európskej únie.

d) Americký dohovor o ľudských právach

Americký dohovor o ľudských právach z roku 1969 zakotvuje subjektívne právo jednotlivca na azyl v článku 22.

II. Medzinárodná obyčaj

Medzinárodné obyčajové právo neupravuje subjektívne právo jednotlivca na azyl, pretože nie sú splnené podmienky pre vznik platnej medzinárodnej obyčaje. Ako je známe, v zmysle článku 38 ods. 1 písm. b) Štatútu Medzinárodného súdneho dvora je obyčaj „dôkaz všeobecnej praxe prijímanej za právo“. Teória medzinárodného práva dostatočne jasne zdôvodňuje požiadavky, ktoré musia byť splnené v súvislosti s medzinárodnou obyčajou. Ide o dva základné konštitutívne prvky, ktorými sú dlhodobé používanie pravidla (*usus longaevus*) a všeobecné uznávanie pravidla v medzištátnej praxi (*opinio iuris sive necessitatis*).¹⁴

III. Všeobecne uznávané právne zásady

Pokiaľ ide o všeobecne uznávané právne zásady, v medzinárodnom práve neexistuje právna zásada všeobecnej povahy, ktorá by explicitne vyjadrovala existenciu subjektívneho práva jednotlivca na azyl.

Na druhej strane, Charta Organizácie Spojených národov v článku 1 Ciele a zásady v ods. 3 ustanovuje, že jedným z cieľov Organizácie Spojených národov je „3. uskutočňovať medzinárodnú spoluprácu riešením medzinárodných problémov hospodárskeho, sociálneho, kultúrneho ale-

¹⁴ Bližšie pozri VRŠANSKÝ, P., J. VALUCH, et al. *Medzinárodné právo verejné: Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 92-106. ISBN 978-80-89447-71-8.

bo humanitného rázu podporovaním a posilňovaním úcty k ľudským právam a základným slobodám pre všetkých bez rozdielu rasy, pohlavia, jazyka alebo náboženstva.“ Takisto v Rezolúcii Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov 2625 (XXV), ktorou bola v roku 1970 prijatá Deklarácia zásad medzinárodného práva týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou Organizácie Spojených národov, sa v rámci interpretácie zásady o povinnosti štátov spolupracovať v súlade s Chartou Organizácie Spojených národov ustanovuje, že „b) štáty spoločne napomáhajú vytvoreniu všeobecnej úcty a rešpektovaniu ľudských práv a základných slobôd pre všetkých a odstráneniu všetkých foriem rasovej diskriminácie a všetkých foriem náboženskej neznašanlivosti“.¹⁵ Z hľadiska nášho príspevku je dôležité poukázať na skutočnosť, ako úzko spája uvedený medzinárodný dokument otázku rešpektovania ľudských práv s problematikou rasizmu či náboženskej neznašanlivosti. Aj súčasný vývoj v Európe v súvislosti s migračnou a utečeneckou krízou odhaľuje úzku súvislosť uvedených vecí, ktoré sa prejavujú – pozitívne alebo odmietavo – v prístupe jednotlivých štátov či vlád k otázke prijímania utečencov na ich území.

Záverečný akt Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe z roku 1975 deklaruje princípy, ktorými sa budú riadiť vzťahy medzi zúčastnenými štátmi. Zásada VII má názov „Rešpektovanie ľudských práv a základných slobôd, vrátane slobody zmýšľania, svedomia, náboženstva a presvedčenia“.¹⁶ Právo na azyl možno všeobecne odvodiť z textu interpretácie uvedenej zásady, najmä zo záväzku štátov dodržiavať platné medzinárodné záväzky v oblasti ochrany ľudských práv.

IV. Judikatúra medzinárodných súdov a náuka medzinárodného práva

Aká je situácia v oblasti pomocných prameňov medzinárodného práva? Pokiaľ ide o „kolektívne“ chápanie rozsahu problému, je vhodné spomenúť predbežné opatrenie Medzinárodného súdneho dvora z 19. apríla 2017 vo veci „Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)“. Domnievame sa, že obsah predbežného opatrenia nesie niektoré novátorské prvky „kolektívneho pohľadu“. Ako je známe,

¹⁵ Bližšie pozri TOMKO, J. a A. KOPŠO, eds. *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch: Kolektívna bezpečnosť a spolupráca v Európe*. Bratislava: Obzor, 1978, s. 138.

¹⁶ Bližšie pozri tamže, s. 81.

Medzinárodný súdny dvor v predbežnom opatrení v bode 102 použil vo vzťahu ku krymským Tatárom pojem „spoločenstvo“.¹⁷ Pre obmedzený rozsah príspevku neanalyzujeme iné rozhodnutia Medzinárodného súdneho dvora dotýkajúce sa problematiky azylového práva.

Pomerne rozsiahle, ale aj významné sú judikatúra i prax Európskeho súdu pre ľudské práva, a to napriek tomu, že právo na azyl nie je priamo zakotvené v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv. Ako už bolo vyššie spomenuté, niektoré súvislosti azylového práva majú väzbu na dodržiavanie článkov 1, 3, 5, 8 a iných článkov predmetného dohovoru. Rozsah nášho príspevku neumožňuje venovať sa podrobnejšie rozboru jednotlivých prípadov, ktoré sú navyše všeobecne známe. V zásade možno skonštatovať, že dané judikáty a rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva neprekračujú rámec tradičného chápania ľudských práv ako individuálnych práv.

Záver

Domnievame sa, že napriek rôznorodosti situácií sa v medzinárodných vzťahoch rodí nová koncepcia azylového práva, ktorá nechápe azylové právo ako výkon individuálneho ľudského práva, ale ako výkon kolektívneho práva na azyl. Uvedený jav je pozorovateľný v oblasti regionálneho práva Európskej únie v súvislosti so súčasnou migračnou a utečeneckou krízou v Európe, ako aj v súvislosti s rozhodnutím Európskej únie o prijatí veľkého počtu utečencov potrebusích naliehavú pomoc. Akceptovaním kolektívneho práva utečencov na azyl by sa odstránili mnohé čiastkové prekážky pre príchod a pobyt osôb naliehavo potrebusích pomoc v priestore Európskej únie.

Kolektívnemu právu na azyl zodpovedá vznik novej kolektívnej povinnosti členských štátov Európskej únie prijať určené kvóty utečencov, o ktorých sa kolektívne rozhodlo na vyššej ako národnej úrovni, to znamená na úrovni Európskej únie.

¹⁷ „102. Reminding the Russian Federation of its duty to comply with its obligations under CERD, the Court considers that, with regard to the situation in Crimea, the Russian Federation must refrain, pending the final decision in the case, from maintaining or imposing limitations on the ability of the Crimean Tatar community to conserve its representative institutions, including the Mejlis. In addition, the Russian Federation must ensure the availability of education in the Ukrainian language.“ *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*. Provisional Measures, Order of 19 April 2017, I.C.J. Reports 2017, s. 139.

V prechodnom období štáty budú novátorsky „glosovať“ existujúcu právnu úpravu azylového práva zakotvenú v základných prameňoch a podrobnejšie interpretovanú v pomocných prameňoch súčasného medzinárodného práva a európskeho práva. Zároveň však bude prebiehať proces prípravy novej právnej úpravy azylového práva, zodpovedajúcej väčšmi požiadavkám 21. storočia, ako omylom 20. storočia.

Nový vývoj v oblasti tvorby azylového práva má hlboké opodstatnenie v materiálnych prameňoch práva. Politická elita Európskej únie, ako aj väčšina členských štátov Európskej únie otvára náruč a pozýva utečencov utekajúcich z oblastí krvavých konfliktov v zahraničí na „starý kontinent“. Je to plne zdôvodniteľné z hľadiska zabezpečenia strategických hospodárskych záujmov Európskej únie v budúcnosti. Na druhej strane, otázka znie, či občania Európskej únie sú dostatočne pripravení akceptovať uvedený scenár spojený s nevyhnutnosťou spolužitia rôznych kultúr a tradícií aj v priestoroch, kde dosiaľ dominovali domáca kultúra a tradície. Nárast agresívnych rasistických prejavov voči imigrantom, dokonca aj voči príslušníkom menšín, ktorí už dlhé roky pokojne žijú v bývalých koloniálnych metropolách alebo sa tam prisťahovali pred mnohými rokmi za prácou na základe pozvania, rovnako ako nárast extrémne pravico-orientovaných politických strán a hnutí v členských štátoch Európy naznačuje, že otázka spolužitia bude v krátkej budúcnosti mimoriadne dôležitá. Európa sa otvorene hlási k integrácii, avšak v podstate veľakrát očakáva od osôb, ktoré potrebujú pomoc a prichádzajú do priestoru Európskej únie, skôr asimiláciu. Z hľadiska sémantického, pojem „integrácia“ znamená spolužitie identít v podmienkach rovnosti a vzájomného obohacovania sa. Pojem „asimilácia“ zasa znamená vzdanie sa vlastnej identity a prevzatie identity druhej časti populácie. Problémy vznikajú, ak sa azylyanti alebo utečenci odmietnu asimilovať v novom prostredí, ktoré im nezabezpečilo integráciu. Najmä, ak nespokojnosť zneužíva medzinárodný terorizmus na zradikalizovanie azylyantov, utečencov či iných kategórií osôb potrebuje pomoc na území členských štátov Európskej únie.

Nemožno očakávať, že myšlienka o práve na azyl ako o kolektívnom ľudskom práve tretej generácie bude všeobecne akceptovateľná. V medzinárodných vzťahoch sa takýto jav bežne vyskytuje v závislosti od záujmov jednotlivých štátov. Stalo sa tak napríklad aj v otázke explicitného akceptovania primátu medzinárodného práva nad suverenitou štátu. Ako je známe, v roku 1949 Komisia Organizácie Spojených národov pre medzinárodné právo vypracovala Deklaráciu práv a povinností štátov, ktorá

v článku 14 predvídala automatickú prednosť medzinárodného práva pred suverenitou štátu v oblasti medzinárodných vzťahov.¹⁸ Konceptia o nadradenosti medzinárodného práva nad vnútroštátnym právom bola pre niektoré suverénne štáty rovnako neprijateľná v roku 1949, ako je v súčasnosti pre niektoré členské štáty Európskej únie neprijateľná koncepcia nadradenosti práva Európskej únie nad vnútroštátnym právom členských štátov Európskej únie vo forme povinných kvót pre prijímanie utečencov zo Sýrie.

To však nič nemení na perspektíve vzniku nového práva na azyl ako kolektívneho ľudského práva tretej generácie v budúcnosti.

Zoznam bibliografických odkazov

- BEDNÁR, D. Definičné problémy s pojmom terorizmus v medzinárodnom práve. In: Z. KISELYOVÁ, et al. eds. *Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2013: II. časť*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 939-946. ISBN 978-80-7160-368-9.
- BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law*. 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. 784 s. ISBN 978-0-19-921770-0.
- ČEPELKA, Č., P. ŠTURMA a V. HONUSKOVÁ. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, 2006. 239 s. ISBN 80-85889-79-X.
- GIBA, M. a J. VALUCH. Kategorizácia medzinárodných ľudskoprávných zmlúv v procese ratifikácie. In: I. POSPÍŠIL, V. TÝČ, et al. *Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska*. Praha: Leges, 2016, s. 80-99. ISBN 978-80-7502-144-1.
- GOODWIN-GILL, G. S. a J. McADAM. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. 786 s. ISBN 978-0-19-928130-5.
- GOZDECKA, D. a M. KMAK, eds. *Europe at the Edge of Pluralism*. Portland: Intersentia, 2015. 210 s. ISBN 978-1-78068-306-5.

¹⁸ Zásada prednosti medzinárodného práva bola sformulovaná nasledovne: „Every State has duty to conduct its relations with other States in accordance with international law and with the principle that the sovereignty of each State is subject to supremacy of international law”.

- HAILBRONNER, K. *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*. The Hague; Boston: Kluwer Law International, 2000. 568 s. ISBN 90-411-1323-1.
- HARAJDIČ, J. *Judikatúra vo veciach azylu*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015. 602 s. ISBN 978-80-8168-167-7.
- HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 1233 s. ISBN 978-0-521-54263-0.
- HRNČÁROVÁ, N. et al. *Zákon o azyle: Komentár*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 430 s. ISBN 978-80-7400-264-9.
- CHETAIL, V. Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law. In: R. RUBIO-MARÍN, ed. *Human Rights and Immigration*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 19-72. ISBN 978-0-19-870117-0.
- RIPOLL SERVENT, A. a F. TRAUNER. Asylum: Limited Policy Change due to New Norms of Institutional Behaviour. In: F. TRAUNER a A. RIPOLL SERVENT, eds. *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institutions Matter*. New York, NY: Routledge, 2014, s. 35-52. ISBN 978-1-138-78750-6.
- SCHULTZ, J. The European Court of Human Rights and Internal Relocation: An Unduly Harsh Standard?. In: J.-P. GAUCI, M. GIUFFRÉ a E. L. TSOURDI, eds. *Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges*. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2015, s. 31-49. ISBN 978-90-04-26557-8.
- SIMAN, M. a M. SLAŠŤAN. *Právo Európskej únie (inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou)*. 1. vyd. Bratislava: Euroiuris – Európske právne centrum, 2012. 1232 s. ISBN 978-80-89406-12-8.
- STEVENS, D. Shifting Conceptions of Refugee Identity and Protection: European and Middle Eastern Approaches. In: S. KNEEBONE, D. STEVENS a L. BALDASSAR, eds. *Refugee Protection and the Role of Law: Conflicting Identities*. New York, NY: Routledge, 2014, s. 73-97. ISBN 978-0-415-83565-7.
- TONER, H. The Lisbon Treaty and the Future of European Immigration and Asylum Law. In: L. AZOULAI a K. de VRIES. *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 14-40. ISBN 978-0-19-870853-7.

- TRNOVSZKÁ, L. The Responsibility to Protect Doctrine – Step forward to a More Secure World?. In: M. LENHART, et al. eds. *Bratislava Legal Forum 2016: Trends in Development and Creativity in the Area of International Law at the Beginning of the 21st Century*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 41-48. ISBN 978-80-7160-428-0.
- VELLUTI, S. External Aspects of EU Asylum Law and Policy – ‘New’ Ways to Address ‘Old’ Woes. In: A. ABASS a F. IPPOLITO, eds. *Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers: An International Legal Perspective*. Burlington, VT: Ashgate, 2014, s. 145-170. ISBN 978-1-4094-4297-4.
- VRŠANSKÝ, P., J. VALUCH, et al. *Medzinárodné právo verejné: Osobitná časť*. 1. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2013. 544 s. ISBN 978-80-8155-003-4.
- VRŠANSKÝ, P., J. VALUCH, et al. *Medzinárodné právo verejné: Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2012. 416 s. ISBN 978-80-89447-71-8.
- WESTRA, L. The Case for Asylum Seekers: Reverting to Human Rights. In: L. WESTRA, S. JUSS a T. SCOVAZZI, eds. *Towards a Refugee Oriented Right of Asylum*. Burlington, VT: Ashgate, 2015, s. 233-269. ISBN 978-1-4724-5778-3.

Doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc.

Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo námestie 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
peter.vrsansky@flaw.uniba.sk