Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Dominika Sirotová

POLITICKÉ PRONÁSLEDOVÁNÍ JAKO DŮVOD POSKYTNUTÍ OCHRANY V MEZINÁRODNÍM PRÁVU

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Věra Honusková, Ph.D.

Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 12. května 2017

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně, a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Autorka diplomové práce

Poďakovanie patrí JUDr. Honuskovej, Ph.D. za jej cenné rady
a pripomienky v procese písania tejto diplomovej práce.

Obsah

Úvod.....8

1. Vývoj politického prenasledovania ako dôvodu pre udelenie medzinárodnej ochrany v histórii.....10

1.1. Obdobie staroveku.....10

1.2. Obdobie stredoveku.....11

1.3. Vytvorenie inštitútu politického azylu.....12

1.4. Diplomatická ochrana politických delikventov.....14

1.5. Počiatky medzinárodne-právneho obmedzenia udeľovania medzinárodnej ochrany.....15

2. Súčasné právne zakotvenie politického prenasledovania.....18

2.1. Politické prenasledovanie v medzinárodnej právnej úprave.....18

2.2. Politické prenasledovanie v európskej právnej úprave.....21

2.2.1. Dokumenty prijaté Radou Európy.....21

2.2.2. Právo EÚ.....22

2.3. Politické prenasledovanie v ústavách členských štátov EÚ.....25

2.3.1. Politické prenasledovanie v českej právnej úprave.....26

3. Interpretácia pojmu politické prenasledovanie.....29

3.1. Chránené záujmy.....29

3.2. Oprávnenosť obáv pred prenasledovaním.....32

3.3. Pojem prenasledovanie.....34

3.3.1. Činy prenasledovania.....34

3.3.2. Aktéri prenasledovania.....36

3.4. Páchatelia politických trestných činov v zmysle vylučovacej klauzule Ženevského dohovoru.....37

4. Porovnanie inter-americkej a európskej úpravy politického prenasledovania.....41

4.1. Politické prenasledovanie v inter-americkom systéme ľudských práv.....41

4.2. Politické prenasledovanie v právnej úprave USA.....44

4.2.1. Zakotvenie politického prenasledovania v práve USA.....44

4.2.2. Interpretácia politického prenasledovania v práve USA.....46

A. Pojem prenasledovanie.....47
B. Oprávnenosť strachu z prenasledovania.....49
C. Chránené charakteristiky.....51
5. Politická neutralita ako dôvod pre udelenie medzinárodnej ochrany.....54
6. Prípadová štúdia – Salah Sheekh v. Holansko.....62
Záver.....66
Zoznam použitej literatúry.....68
Zoznam použitých súdnych rozhodnutí.....71

Úvod

Udeľovanie medzinárodnej ochrany sa v dnešnej dobe „utečeneckej krízy“ javí ako veľmi aktuálna a dôležitá téma. Nejde však o žiadny moderný inštitút, jej počiatky siahajú až do starovekého Grécka, kde sa vyskytovala v podobe náboženského azylu poskytovaného na posvätných miestach. Dôvody pre poskytnutie ochrany sa samozrejme postupne menili, pričom vytvorenie inštitútu politického azylu je spojené s érou absolutistických monarchií v 14. storočí. K ustáleniu tohto inštitútu potom došlo o dve storočia neskôr, v období reformácie. Tento druh azylu slúžil na ochranu páchateľov politických trestných činov, ktorých povaha a závažnosť boli v rôznych štátoch vnímané odlišne, a tak sa v inom štáte mohlo páchateľovi dostať za spáchaný trestný čin nielen ochrany, ale i uznania.

V súčasnosti je udeľovanie medzinárodnej ochrany z politických dôvodov ponímané širšie. Ochrana je stále poskytovaná páchateľom politicky motivovaných trestných činov, avšak hlavným dôvodom zakladajúcim politické prenasledovanie je perzekúcia pre zastávanie určitých politických názorov. Medzinárodná ochrana tak neslúži len k ochrane života a slobody prenasledovanej osoby, ale i k ochrane jej (politických) ľudských práv a základných slobôd. Postupom času boli samozrejme vytvorené i iné formy medzinárodnej ochrany než len azyl, a to doplnková (subsidiárna) ochrana či dočasná ochrana. Takisto je nutné rozlišovať medzi statusom utečenca priznávaným na základe príslušných noriem medzinárodného práva a vnútroštátnym azylom, ktorý jednotlivé štáty udeľujú na základe svojich ústavných či iných zákonných predpisov. Táto diplomová práca však abstrahuje od jednotlivých foriem medzinárodnej ochrany a sústredí sa na politické prenasledovanie ako na dôvod, pre ktorý je táto ochrana v konkrétnom prípade poskytovaná.

Cieľom tejto diplomovej práce je zhodnotiť, akým spôsobom je prenasledovanie z politických dôvodov v súčasnej dobe právne zakotvené. V úvode je načrtnuté, ako sa politické prenasledovanie ako dôvod pre poskytnutie ochrany vyvíjalo v jednotlivých historických obdobiach, a teda čo viedlo k jeho súčasnej právnej úprave. Kapitola 2 potom uvádza prehľad príslušných medzinárodne-právnych a európsko-právnych predpisov, ktoré túto právnu úpravu tvoria. Pozornosť je venovaná predovšetkým Ženevskému dohovoru, ktorý je základným dokumentom pre priznávanie statusu

utečenca osobám prenasledovaným z niekoľkých dôvodov, nielen pre zastávanie určitých politických názorov, a kvalifikačnej smernici, ktorá reflektuje úpravu zakotvenú v tomto dohovore na úrovni práva Európskej Únie. Keďže udeľovanie medzinárodnej ochrany je založené na aplikácii národných právnych predpisov, v ktorých štáty zohľadňujú príslušné medzinárodne-právne a európsko-právne záväzky, a národné štátne orgány sú tie, ktoré rozhodujú o udelení medzinárodnej ochrany v konkrétnych prípadoch, pre ilustráciu predkladá kapitola 2 i českú právnu úpravu politického prenasledovania.

Kľúčovou časťou tejto diplomovej práce je kapitola 3, ktorá sa zaoberá interpretáciou jednotlivých aspektov politického prenasledovania. Práve interpretácia tohto pojmu je rozhodujúca pre hodnotenie žiadostí o udelenie medzinárodnej ochrany, pretože posudzuje, čo všetko môže v konkrétnych prípadoch naplniť definíciu utečenca podľa Ženevského dohovoru, a prispieva tak k jednotnému spôsobu udeľovania ochrany v rôznych štátoch sveta. Vzhľadom k tomu, že poskytovanie medzinárodnej ochrany do značnej miery ovplyvňuje jej regionálna právna úprava, práca ďalej porovnáva zakotvenie politického prenasledovania v inter-americkom systéme ľudských práv na jednej strane a v právnom rámci vytvorenom Radou Európy na strane druhej. I na americkom kontinente je však udeľovanie medzinárodnej ochrany založené na aplikácii národných právnych predpisov, a tak kapitola 4 uvádza i právnu úpravu tohto azylového dôvodu v USA.

Pre naplnenie definície utečenca podľa Ženevského dohovoru je okrem iného nutné preukázať, že určitá osoba má oprávnené obavy z prenasledovania pre zastávanie istých politických názorov. V medzinárodnom práve však absentuje definícia politického názoru, a tak je hodnotenie jeho jednotlivých „prijateľných“ foriem na príslušných rozhodovacích orgánoch. Kapitola 5 sa sústredí na posúdenie otázky, či aj politická neutralita môže predstavovať jednu z foriem politického názoru, a teda či osobe, ktorá je z tohto dôvodu prenasledovaná, môže byť poskytnutá medzinárodná ochrana v zmysle Ženevského dohovoru. V závere potom táto práca predkladá prípadovú štúdiu, ktorej predmetom je rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva v prípade *Salah Sheekh v. Holandsko*, v ktorom sa tento súd vyjadroval k otázke, či *Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd* zakotvuje právo politického azylu.

1. Vývoj politického prenasledovania ako dôvodu pre udelenie medzinárodnej ochrany v histórii

Politické prenasledovanie je v súčasnej dobe jedným zo základných dôvodov pre udelenie medzinárodnej ochrany. Podľa *Dohovoru o právnom postavení utečencov* (1951) je medzinárodná ochrana okrem iného udeľovaná osobám, ktoré majú *„oprávnené obavy pred prenasledovaním z dôvodu zastávania určitých politických názorov"*[1]. Navyše, na páchateľov politicky motivovaných trestných činov sa vzťahuje výnimka z medzinárodne-právneho zákazu udeľovať ochranu osobám, ktoré sa dopustili bežnej kriminality a snažia sa tak vyhnúť trestnému postihu.[2] Avšak v minulosti tomu tak vždy nebolo. Azyl, ktorého počiatky siahajú až do antiky a prestavuje tak najstaršiu formu medzinárodnej ochrany, bol spočiatku výlučne náboženskej povahy. Bol udeľovaný delikventom, ktorý sa pred svetským prenasledovaním uchýlili na posvätné miesto spravované kňazom či iným duchovným, a tým sa vymanili spod svetskej pôsobnosti.[3] Toto privilégium však práve naopak nemohli využiť páchatelia politických deliktov, ktoré boli po dlhú dobu považované za najťažšie trestné činy, a tak ich páchatelia neboli hodní ochrany pred trestným postihom.

1.1. Obdobie staroveku

Grécka otrokárska spoločnosť, so svojím početným obyvateľstvom vyznávajúcim rôznych bohov, chápala azyl inak. Tento inštitút si stále zachoval náboženskú povahu, avšak už sa nestačilo uchýliť na posvätné miesto, ktoré by automaticky poskytovalo útočisko pred svetským prenasledovaním. Cudzí prenasledovateľ, pochádzajúci z iného mestského štátu, nerešpektoval zákony miestneho boha, ktorého sám nevyznával. Delikventa si tak pod ochranu zobralo veriace obyvateľstvo daného miesta či jeho vládca, a tak bol výkon práva azylu v starovekom Grécku už zaisťovaný organizovanou svetskou mocou. Keďže na ochraňujúce obyvateľstvo či vládcu bolo nazerané ako na vykonávateľov božej vôle, mali absolútnu povinnosť poskytnúť prenasledovanému

[1] Dohovor o právnom postavení utečencov, čl. 1, odst. A., bod 2.

[2] Ibid, Čl. 1, odst. F., písm. b).

[3] P. Šturma, V. Honusková (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, 2. doplněné vydání, Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012.

útočisko pred násilím iného vládcu. Takto chápaný výkon vyššieho príkazu potom musela rešpektovať i svetská moc, aj keď sama vyznávala boha iného. Dôvod, pre ktorý sa stíhaný delikvent uchýlil pod božiu ochranu, nezohrával v starovekom Grécku žiadnu významnú rolu.[4]

Rímska ríša však z titulu svojej moci posvätnosť gréckeho náboženského azylu potlačila. Tak ako pre občanov rímskeho impéria neexistovali výnimky z pôsobnosti jeho zákonov, bolo pre Rím nemysliteľné, aby bolo porušiteľovi týchto zákonov z božej vôle poskytnuté útočisko pred trestným postihom. Staroveký Rím teda právo azylu neuznával vôbec, a ani neváhal násilne odvliecť delikventa, ktorý sa napriek tomu rozhodol na určité posvätné miesto uchýliť.[5]

1.2. Obdobie stredoveku

Stredoveký azyl bol neodmysliteľne spojený s kresťanstvom. S rozširujúcim sa počtom štátov, ktoré toto náboženstvo prijali za svoje, rástol aj jeho vplyv, a tak sa kresťanstvo postupne stalo jedinou univerzálnejšou autoritou svojej doby. Toto samozrejme znamenalo, že kresťanské duchovenstvo zastávalo v spoločnosti veľmi vážené postavenie, a tak disponovalo i právom poskytovať azyl delikventom na úteku. Útočisko pred svetským prenasledovaním však bolo v tej dobe poskytované jedine preto a pod tou podmienkou, že páchateľ podstúpil morálny trest. Napriek vplyvnej pozícií kresťanstva a jeho duchovných však nebolo možné prijať pod svoju ochranu páchateľov, ktorí svojim jednaním zasiahli do záujmov vládcu, a to predovšetkým do jeho záujmov politických.[6] V stredovekej spoločnosti teda malo politické prenasledovanie presne opačný efekt na poskytnutie azylu, než je tomu v súčasnosti.

Postupné získavanie vplyvu i v hospodárskej oblasti znamenalo, že kresťanský klérus sa stal viac-menej nezávislým od svetskej moci, čo umožnilo vytvorenie náboženského územného azylu. Vďaka vplyvnej spoločenskej i ekonomickej pozícii kresťanských duchovných tak tento inštitút nebol iba miestneho významu, ale bol

[4] Č. Čepelka, D. Jílek, P. Šturma, Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, Masarykova univerzita, Brno, 1997.

[5] Ibid.

[6] N. Rodrigues, The History of Asylum Law in the International Law, *Temas de Integração*, Volume 1&2, Issue 27&28, Coimbra, Almedina, 2006.

uznávaný celým dovtedajším kresťanským svetom. To teda znamenalo, že bolo možné poskytnúť útočisko i tým, ktorí sa previnili proti samotnému svetskému vládcovi.[7]

Avšak šľachta, ktorá sa začala dostávať k moci s rozvíjajúcimi sa feudálnymi štátmi, chcela vo svojich rukách sústrediť výlučnú moc nad svojimi poddanými, a tak bol inštitút náboženského územného azylu postupne potlačený v prospech svetskej moci.[8]

1.3. Vytvorenie inštitútu politického azylu

Politické prenasledovanie ako dôvod pre poskytnutie azylu nabralo iný rozmer s nástupom feudálnych štátov. Tie podstatným spôsobom zmenili vývoj územného azylu, keďže vzájomne nezávislí feudáli, ktorí v tej dobe predstavovali vládnucu vrstvu, pokladali svoje dedičné léna za svoje osobné panstvo. V dôsledku toho záviselo poskytnutie azylu delikventovi na úteku plne od vôle toho ktorého územného suveréna. Možnosť požívať ochrany pred prenasledovaním iného suveréna však samozrejme mali len osoby šľachtického stavu, aj to len tie, ktoré sa nedopustili žiadneho politického deliktu. Tie totiž boli vtedajšou spoločnosťou považované za najťažšie delikty vôbec. Avšak mocenská rivalita medzi jednotlivými feudálmi spôsobovala, že sa určitý suverén rozhodol poskytnúť útočisko aj politickému delikventovi, ak mal na tom osobný záujem, ako aj nevyhnutné mocenské predpoklady.[9] Takto koncipované udeľovanie azylu z politických dôvodov pripomína i súčasnú prax, kedy jedným z faktorov, ktoré sa podieľajú na poskytovaní ochrany pred politickým prenasledovaním, sú nepochybne i vzťahy medzi jednotlivými štátmi.

Taliansko, ktoré sa na prelome 9. a 10. storočia vyznačovalo vnútornými politickými nepokojmi sprevádzanými rýchlym a často neočakávaným striedaním vladárov v tamojších početných mestských štátoch, bolo prvou krajinou, kde sa ustálenie azylu práve politickej povahy zdalo spoločensky možným. S nástupom nového suveréna boli skupiny obyvateľstva, verné starému vládcovi, nútené skrývať sa pred

[7] Ibid.

[8] Ibid.

[9] P. Šturma, V. Honusková (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, 2. doplněné vydání, Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012.

násilným prenasledovaním v susedných štátoch. V politickej emigrácii sa potom často uchyľovali k organizácii k ozbrojenému odporu proti novému vládcovi.[10]

Významný posun vo vývoji inštitútu azylu, najmä toho politického, priniesla éra centralizovaných absolutistických monarchií (14. storočie). Absolutistickí monarchovia už totiž neboli ochotní tolerovať únik porušiteľov ich zákonov pred trestným postihom, ktorým dovtedy suverénni feudáli poskytovali útočisko podľa svojho voľného uváženia. Toto privilégium začala absolutistická kráľovská moc porušovať a postupne obmedzovať tým, že delikventa prenasledovala i za hranicami svojho územia a proti poskytovateľovi azylu často uplatnila i ozbrojené donútenie. Avšak riziko nepriaznivého výsledku hroziaceho ozbrojeného stretu viedlo k tomu, že udeľovanie azylu páchateľom bežnej kriminality bolo postupne úplne obmedzené a vyhradené výlučne k poskytovaniu ochrany pred prenasledovaním politickým. Poskytnutiu politického azylu navyše pridávalo na význame, ak ochraňujúci monarcha pokladal prichýlenie delikventa za svoju osobnú česť v mocenskom súperení proti monarchovi prenasledujúcemu.[11] Politické záujmy jednotlivých suverénov teda opäť zohrávali rovnakú rolu ako v dobe feudálnej rozdrobenosti.

Spoločenské podmienky pre ustálenie územného azylu jedine v prospech politických utečencov sa však v Európe vytvorili až v dobe reformácie (16. storočie), ktorú charakterizovali nábožensky motivované vojny a masový charakter politickej perzekúcie. Udeľovanie politického azylu však v tej dobe plnilo širšiu funkciu než len ochranu života prenasledovaných osôb. Poskytovalo im ochranu slobody myslenia a voľnosti v šírení myšlienok, čo sú dôležité hodnoty chránené rôznymi formami medzinárodnej ochrany i v súčasnej dobe.[12]

Právna náuka, ktorá sa inštitútom azylu začala zaoberať v 17. storočí, nielen že zdôrazňovala oprávnenie monarchu poskytovať útočisko obetiam náboženskej či

[10] N. Rodrigues, The History of Asylum Law in the International Law, *Temas de Integração*, Volume 1&2, Issue 27&28, Coimbra, Almedina, 2006.

[11] P. Šturma, V. Honusková (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, 2. doplněné vydání, Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012.

[12] Ibid.

politickej neznášanlivosti, ba dokonca formulovala povinnosť priznávať azyl osobám, ktoré sa ocitli byť prenasledovanými z politických alebo náboženských dôvodov.[13]

1.4. Diplomatická ochrana politických delikventov

Diplomatický (či vnútorný) azyl sa ako zvláštna forma azylu vydelil na prelome 15. a 16. storočia. Vznik tohto inštitútu umožnilo ustálenie dovtedy nepoznanej stálej diplomatickej misie. Na rozdiel od územného (vonkajšieho) azylu spočívala podstata diplomatického azylu v poskytnutí útočiska priamo na území štátu, kde bol trestný čin spáchaný alebo kde bola osoba páchateľa stíhaná. To značí, že poskytovanie diplomatického azylu nepredstavovalo výkon územnej zvrchovanosti, naopak išlo o jej obmedzenie.[14]

Vyslanec vysielajúceho štátu ako osobný reprezentant hlavy tohto štátu, ako aj jeho sídlo boli nadaní nedotknuteľnosťou, teda vyňatím z územnej výsosti prijímajúceho štátu, a tak každý, kto sa pred prenasledovaním uchýlil do vyslancovho obydlia, požíval rovnakú nedotknuteľnosť. Priestorová pôsobnosť diplomatického azylu bola postupne rozšírená i do okolia tohto sídla, až po hranice tzv. diplomatickej štvrti.[15]

Čo sa týka dôvodov pre udelenie diplomatického azylu, i tento pôvodne slúžil ako prostriedok na ochranu páchateľov bežnej kriminality, a to i v dobe, kedy bola táto funkcia u územného azylu postupne potlačovaná. Toto bolo umožnené faktom, že absolutistický monarcha síce netoleroval únik porušiteľov svojich zákonov pred trestným postihom, avšak uznával výkon výsostného práva milosti cudzieho monarchu a jeho vyslanca na svojom území. Diplomatický azyl, ktorý po dlhú dobu zaostával za funkčnými premenami územného azylu, bol ako útočisko pre nepolitických delikventov na úteku v podstate udeľovaný až do 19. storočia.[16]

Avšak koniec 17. storočia priniesol popretie teórie, podľa ktorej bola diplomatická misia vnímaná ako „štát v štáte“. S nezadržateľným presadením vrstvy buržoázie v 18.

[13] Č. Čepelka, D. Jílek, P. Šturma, Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, Masarykova univerzita, Brno, 1997.

[14] Ibid.

[15] Ibid.

[16] N. Rodrigues, The History of Asylum Law in the International Law, *Temas de Integração*, Volume 1&2, Issue 27&28, Coimbra, Almedina, 2006.

storočí prestala byť pochopiteľne i územná suverenita chápaná ako osobná výsosť absolutistického panovníka, a tak bolo udeľovanie diplomatického azylu od tej doby umožňované funkčne poňatým vyňatím z pôsobnosti orgánov či jurisdikcie prijímajúceho štátu. Tým pádom prišiel diplomatický azyl vo svojom dovtedajšom význame o pojmové opodstatnenie, keďže už nešlo o vyslanca, ktorý reprezentoval panovníka vo výkone jeho osobného práva brať delikventov na milosť.[17]

Územný azyl už v tej dobe plne slúžil ako prostriedok na poskytovanie ochrany pred politickou perzekúciou a na stíhanie bežnej kriminality začali štáty už od druhej polovice 19. storočia uzatvárať extradičné dohody o spolupráci.[18]

V dôsledku toho sa inštitút diplomatického azylu zachoval len v latinskej Amerike, i ten však úplne prevzal funkciu územného azylu ako poskytovania útočiska politickým delikventom na úteku. V týchto podmienkach sa tento inštitút dokonca dočkal zmluvnej úpravy, a to dohovorom havanským (1928), montevidejským (1933) a napokon caracaským (1954). V ostatných častiach sveta, až na niekoľko starších výnimiek v Európe, bol diplomatický azyl prekonaný, a to i k účelom ochrany pred politickým prenasledovaním.[19]

1.5. Počiatky medzinárodne-právneho obmedzenia udeľovania medzinárodnej ochrany

Ako už bolo spomenuté vyššie, spoločenské podmienky pre ustálenie politického územného azylu priniesla až doba reformácie (16. storočie). Napriek tomu, že do pozornosti právnej náuky sa tento inštitút dostal už v 17. storočí, jeho pozitívne-právne zakotvenie v obyčajovom medzinárodnom práve (vtedy však len v európskom rozmere) sa zdalo byť ešte nadlho problematickým.[20]

---

[17] Ibid.

[18] P. Šturma, V. Honusková (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, 2. doplněné vydání, Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012.

[19] Č. Čepelka, D. Jílek, P. Šturma, Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, Masarykova univerzita, Brno, 1997.

[20] Ibid.

Éra napoleonských vojen, kedy Napoleon Bonaparte nástojčivo, avšak neúspešne, trval na vyhostení jeho politických odporcov, ktorí sa uchýlili najmä na území Veľkej Británie, podstatným spôsobom zasiahla do procesu obyčajového ustálenia politického azylu v medzinárodnom práve. Určitý medzník v tomto zložitom procese predstavujú až roky celoeurópskeho revolučného hnutia (1848 – 1849), napriek tomu, že boli sprevádzané opäť neúspešnou požiadavkou Rakúska a Ruska na vydanie 5000 politických utečencov, tentokrát adresovanou Turecku. Územný azyl sa tak definitívne stal inštitútom slúžiacim na ochranu politicky prenasledovaných osôb, s vylúčením páchateľov bežných trestných činov.[21]

Na obyčajovom zakotvení územného azylu politickej povahy v medzinárodnom práve mala iste svoj podiel i zmena vnímania politických deliktov. Na rozdiel od všeobecnej kriminality, ktorá predstavovala absolútne protispoločenský jav, protispoločenská povaha politických deliktov sa začala v jednotlivých štátoch líšiť. Za čin, ktorý bol v jednom štáte považovaný za politický delikt, sa mohlo v inom štáte páchateľovi dostať uznania za hrdinstvo, prípadne mohol pre tento iný štát jeho čin predstavovať spoločensky bezúhonné jednanie.[22] Táto diverzifikácia vo vnímaní politických deliktov sa ostatne zachovala dodnes.

Participácia mocenských záujmov, ktorých značný význam sa javil už od doby feudálnych štátov, na medzinárodnej inštitucionalizácii politického azylu nepochybne ovplyvnila i právne-doktrinálny výklad tohto inštitútu. Prirodzeno-právnu koncepciu, ktorá právo azylu považovala za neodňateľné ľudské právo, a tým formulovala korešpondujúcu povinnosť štátu politického delikventa na svojom území prichýliť, nahradila koncepcia pozitivistická. Podľa tohto výkladu predstavovalo právo poskytovať azyl osobné privilégium územného suveréna. Takéto chápanie politického azylu potom samozrejme znamenalo, že rozsah aplikácie tohto inštitútu určoval ten ktorý vládca, ktorý opäť poskytoval útočisko politicky prenasledovaným osobám podľa svojho uváženia a vo vlastnom záujme.[23]

---

[21] N. Rodrigues, The History of Asylum Law in the International Law, *Temas de Integração*, Volume 1&2, Issue 27&28, Coimbra, Almedina, 2006.

[22] Ibid.

[23] Ibid.

Posudzovanie mocenských záujmov pri udeľovaní či odmietaní politického azylu však vyústilo v to, že tento inštitút bol začiatok 19. storočia medzinárodným právom doktrinálne popretý. Právo poskytovať azyl tak už nepredstavovalo výlučné právo každého územného suveréna, ktoré bolo povinne rešpektované ostatnými štátmi. Naďalej už bolo chápané iba ako prostá voľnosť v jednaní, ktorú medzinárodné právo už neupravovalo a jej reguláciu plne prenechalo právu vnútroštátnemu. Istá miera medzinárodne-právnej regulácie však zostala zachovaná, a to medzinárodným spoločenstvom uznávaný zákaz poskytovať útočisko páchateľom bežnej kriminality. Štáty síce mohli naďalej slobodne rozhodovať o tom, ktorému politickému delikventovi azyl udelia, avšak s výkonom voľnosti v jednaní už nebola spojená povinnosť ostatných štátov tento výkon voľnosti rešpektovať.[24]

Štát, ktorý s udelením politického azylu v konkrétnom prípade nesúhlasil, síce nemohol dané jednanie považovať za porušenie medzinárodne-právnych noriem, mohol však dané udelenie azylu z politických dôvodov vnímať ako tzv. nevľúdny akt (acte peu amical, unfriendly act). Podľa všeobecne uznávanej zdvorilosti bolo totiž vydanie politického delikventa očakávané medzi „národmi civilizovanými a priateľmi“, ak nedošlo k jeho potrestaniu priamo v štáte, kde sa uchýlil. Inštitút politického azylu sa tak od 19. storočia stal iba atribútom územnej výsosti spadajúcim do sféry vnútroštátneho práva, a nie inštitútom garantovaným právom medzinárodným.[25]

[24] P. Šturma, V. Honusková (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, 2. doplněné vydání, Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012.

[25] Ibid.

2. Súčasné právne zakotvenie politického prenasledovania

Až povojnové obdobie vytvorilo spoločensko-politické podmienky pre ďalšiu medzinárodne-právnu reguláciu dovtedajšej voľnosti štátov poskytovať azyl politickým delikventom na úteku, a to dokonca i reguláciu kogentnú. Tá potom postupne viedla k znovu-vytvoreniu medzinárodne-normovaného inštitútu územného azylu, na rozdiel od azylu vnútroštátneho, ktorého právna úprava bola v réžii jednotlivých štátov.[26] Táto dvojaká regulácia práva azylu, ako aj iných foriem medzinárodnej ochrany, je ostatne prítomná do súčasnej doby. Medzinárodnú a vnútroštátnu úpravu inštitútu azylu postupne samozrejme doplnila úprava európska, či už vo forme dokumentov prijatých Radou Európy alebo právneho rámca vytvoreného Európskou Úniou (ďalej len „EÚ"). Táto kapitola sa zameriava na právne zakotvenie politickej perzekúcie ako dôvodu, pre ktorý je v konkrétnom prípade poskytovaná ochrana, v medzinárodnom a európskom práve. Nad rámec týchto 2 typov právnej úpravy sa pozerá i na ukotvenie politického prenasledovania v ústavách členských štátov EÚ. Keďže bez národnej legislatívy jednotlivých štátov by udeľovanie medzinárodnej ochrany nebolo možné, plnenie príslušných medzinárodne-právnych a európsko-právnych záväzkov ich začlenením do národných právnych predpisov demonštruje na českej právnej úprave.

2.1. Politické prenasledovanie v medzinárodnej právnej úprave

Prvým medzinárodne-právnym inštrumentom, ktorý sa zaoberal otázkou práva azylu, bola *Všeobecná deklarácia ľudských práv*. Napriek tomu, že pre jej signatárov nie je právne záväzná, má charakter obyčajového práva a vychádza z nej mnoho ďalších medzinárodných zmlúv a dohovorov. Tento dokument, prijatý na pôde Organizácie spojených národov (ďalej len „OSN") v roku 1948, predstavoval vo svojom článku 14 oživenie starých prirodzeno-právnych koncepcií ľudských práv.[27] Tento článok totiž stanoví, že „*každý má právo vyhľadať a požívať v iných krajinách azyl pred prenasledovaním.*" Ďalej však článok 14 stanovuje výnimku z tohto práva, a to formuláciou, že „*tohto práva sa nemožno dovolávať v prípade stíhania vznikajúceho na*

[26] Č. Čepelka, D. Jílek, P. Šturma, Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, Masarykova univerzita, Brno, 1997.

[27] Ibid.

základe nepolitických trestných činov alebo konaní, ktoré odporujú cieľom a zásadám OSN.“ Napriek tomu, že tento článok výslovne neupravuje poskytovanie ochrany pred politickým prenasledovaním, z formulácie vety druhej plynie, že *Všeobecná deklarácia ľudských práv* umožňuje udeľovať azyl iba páchateľom politických trestných činov. Interpretáciou článku 14 je takisto možné konštatovať, že na univerzálnej úrovni je dané iba právo azyl vyhľadať a požívať, neexistuje však právo na udelenie azylu. Toto samozrejme znamená, že ak jednotlivci nedisponujú subjektívnym právom na udelenie azylu, nie je daná ani korelatívna medzinárodne-právna povinnosť štátov politickým delikventom azyl poskytovať.[28]

Najdôležitejším nástrojom medzinárodnej ochrany utečencov je nepochybne *Dohovor o právnom postavení utečencov* (ďalej len „Ženevský dohovor“) schválený v roku 1951 špeciálnou komisiou OSN. Tento dohovor, platný v znení *Protokolu o právnom postavení utečencov* (ďalej len „Protokol“) z roku 1967, totiž obsahuje základný prvok medzinárodného utečeneckého práva, a to legálnu definíciu utečenca. Vo svojom článku 1, odstavci A. stanoví, že na účely poskytovania medzinárodnej ochrany sa za utečenca považuje ktorákoľvek 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 nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu; alebo osoba 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.*“ Podľa Ženevského dohovoru je teda udeľovaná ochrana pred prenasledovaním z niekoľkých rôznych dôvodov, nielen pred prenasledovaním politickým, pričom on sám však definíciu prenasledovania neobsahuje.

Politický aspekt sa ale javí významným v článku 1, odstavci F. tohto dohovoru. Toto ustanovenie je súčasťou tzv. vylučovacej klauzule, ktorá stanovuje 3 skupiny osôb, na ktoré sa ochrana podľa Ženevského dohovoru nevzťahuje napriek tomu, že napĺňajú definíciu utečenca. Sú nimi osoby, ktorým už bola poskytnutá ochrana či asistencia zo

[28] P. Šturma, V. Honusková (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, 2. doplněné vydání, Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012.

strany OSN (článok 1, odst. D), osoby, u ktorých sa poskytnutie medzinárodnej ochrany nejaví potrebným (článok 1, odst. E), a v neposlednej rade osoby, ktoré nie sú hodné medzinárodnej ochrany (článok 1, odst. F).[29] Odst. F stanoví, že ustanovenia Ženevského dohovoru sa nevzťahujú na osoby, ktoré sa dopustili trestných činov proti mieru, trestných činov vojenských či trestných činov proti ľudskosti, osoby, ktoré spáchali vážne nepolitické trestné činy mimo štátu svojho azylu predtým, než v ňom boli prijaté ako utečenci, a na osoby, ktoré sú vinné za činy v rozpore s cieľmi a zásadami OSN. Týmto teda osobám teda nie je možné udeliť medzinárodnú ochranu, aj keby boli prenasledované z politických či iných dôvodov. Výnimkou ale je možnosť udeliť ochranu páchateľom, ktorých k spáchaniu ich trestných činov motivovali politické dôvody. Takéto trestné činy však museli byť spáchané mimo územia štátu, ktorý im medzinárodnú ochranu poskytuje, a predtým, než im bol priznaný status utečencov. Interpretáciou toho, čo predstavuje nepolitický, resp. politický trestný čin sa zaoberá kapitola 3.

Okrem uvedených ustanovení obsahuje Ženevský dohovor celú radu princípov, ktorými sa riadi udeľovanie medzinárodnej ochrany jednotlivými štátmi, a taktiež upravuje práva a povinnosti osôb, ktorým bol priznaný status utečenca.

Napokon, medzinárodne-právnym prameňom azylového práva je i *Deklarácia o územnom azyle*, ktorá bola taktiež prijatá na pôde OSN v roku 1967. Tento dokument, ktorému však chýba právna záväznosť, v podstate nepriniesol žiadnu novú úpravu udeľovania medzinárodnej ochrany, iba zdôraznil princípy formulované už predošlými medzinárodnými zmluvami. Vo svojom článku 1 odkazuje na článok 14 *Všeobecnej deklarácie ľudských práv*, ktorý zakotvuje právo vyhľadať a požívať azyl pred prenasledovaním, a zdôrazňuje povinnosť štátov rešpektovať azyl poskytnutý iným štátom, ktorý tak činí pri výkone svojej suverenity. Vo svojom článku 2 táto deklarácia navyše formuluje potrebu medzinárodnej solidarity pri udeľovaní medzinárodnej ochrany.

Je teda možné uzavrieť, že medzinárodné právo nerozlišuje špeciálny inštitút politického azylu ako tomu bolo v minulosti, prenasledovanie pre zastávanie určitých

[29] UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, Reissued, Geneva, 2011.

politických názorov predstavuje iba jeden z dôvodov, ktoré oprávňujú štát k poskytnutiu medzinárodnej ochrany.

2.2. Politické prenasledovanie v európskej právnej úprave

2.2.1. Dokumenty prijaté Radou Európy

Napriek tomu, že *Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd*, prijatý v roku 1950, neobsahuje žiadne výslovné ustanovenie týkajúce sa práva azylu, Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) vo svojich viacerých rozhodnutiach[30] vyslovil, že na udeľovanie medzinárodnej ochrany členskými štátmi Rady Európy sa vzťahuje článok 3 tohto dohovoru. Tento článok uvádza, že „*nikoho nemožno mučiť alebo podrobovať neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu*“, pričom podľa ESĽP sa jeho pôsobnosť uplatní i v prípade žiadateľov o poskytnutie azylu. Extradícia, vyhostenie či deportácia žiadateľa o azyl do tretieho štátu, kde by mu hrozilo jedno z popísaných jednaní, by tak zo strany členského štátu Rady Európy predstavovali porušenie článku 3 *Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*. ESĽP dokonca vyjadril, že zákaz mučenia garantovaný článkom 3 je absolútnej povahy a uplatní sa „*bez ohľadu na pôvodcov rizika, kontext rizika či jednanie žiadateľa.*“[31] Dôvod, pre ktorý je medzinárodná ochrana v konkrétnom prípade udeľovaná, resp. pre ktorý je o jej poskytnutie žiadané, potom v kontexte tohto dohovoru nezohráva žiadnu významnú rolu.

Dokumentom priamo upravujúcim otázku udeľovania azylu je *Deklarácia o územnom azyle* prijatá Výborom ministrov Rady Európy v roku 1977. Táto právne nezáväzná deklarácia vychádza z niekoľkých medzinárodne-právnych inštrumentov ochrany základných práv a slobôd a potvrdzuje právo jednotlivých štátov udeľovať azyl osobám, ktoré majú oprávnený strach z prenasledovania z dôvodu rasy, náboženstva, národnosti, členstva v určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických

[30] Viď rozhodnutie *Soering v. Veľká Británia*, z roku 1989, sťažnosť č. 14038/88, rozhodnutie *Cruz Varas a i. v. Švédsko*, z roku 1991, sťažnosť č. 15576/89 a rozhodnutie *Vilvarajah a i. v. Veľká Británia*, z roku 1991, sťažnosti č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87.

[31] N. Mole, C. Meredith, Asylum and the European Convention on Human Rights, Council of Europe Publishing, 2010.

názorov, ak spĺňajú i ostatné požiadavky stanovené Ženevským dohovorom. Tento dokument takisto formuluje, že udelenie územného azylu je mierumilovným a humanitárnym činom, ktorý by mali ostatné štáty rešpektovať a nepovažovať ho za nevľúdny akt.

Okrem spomínanej úpravy publikovala Rada Európy celú radu rezolúcií a doporučení, ktoré riešia rôzne otázky týkajúce sa udeľovania medzinárodnej ochrany, upravujú základné práva a slobody žiadateľov o jej udelenie, alebo ktoré majú slúžiť ako pomôcka pri interpretácii jednotlivých pojmov obsiahnutých v Ženevskom dohovore. Týmto dokumentom však chýba právna sila, a tak majú skôr povahu poradnú či povahu morálnych zásad, ktorými by sa členské štáty mali pri výkone svojej azylovej politiky riadiť. Jediným z týchto dokumentov, ktorý sa priamo týka problematiky politického prenasledovania, je doporučenie Výboru ministrov o vylúčení zo statusu utečenca v kontexte článku 1, odst. F Ženevského dohovoru[32]. V ňom sa uvádza, že v zmysle tohto článku by mal byť trestný čin považovaný za „nepolitický“, ak bol spáchaný viac z osobných než politických dôvodov alebo k osobnému prospechu, ak neexistuje žiadne zjavné spojenie medzi týmto trestným činom a sledovaným politickým cieľom, alebo ak bol spáchaný trestný čin k tomuto cieľu neprimeraný. Obzvlášť kruté či surové násilné trestné činy, vrátane náhodného zabíjania či iných fyzických útokov bez ohľadu na osoby obetí, by takisto mali byť považované za „nepolitické“. Na druhej strane, aby bol trestný čin vnímaný ako svojou povahou „politický“, jeho politické ciele musia byť v súlade so základnými princípmi ľudských práv a slobôd. Toto doporučenie takisto odkazuje na medzinárodne-právne protiteroristické dokumenty, či už prijaté na pôde OSN alebo Rady Európy, ktoré určité trestné činy špecifikujú ako „nepolitické“, a stanovuje, že by mali obsahovať rady, ako určiť politický charakter trestných činov.

2.2.2. Právo EÚ

Nie je potrebné zdôrazňovať, že v členských štátoch EÚ tvorí unijné právo dôležitú súčasť ich právneho poriadku. V oblasti udeľovania medzinárodnej ochrany

[32] V origináli *Recommendation Rec(2005)6 of the Committee of Ministers to member states on exclusion from refugee status in the context of Article 1 F of the Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951.*

však nevytvára právo EÚ nový systém jej poskytovania, iba sa snaží vyplniť legislatívne medzery, ktoré sa vyskytujú v medzinárodne-právnej úprave.[33] Amsterdamská zmluva, platná od roku 1999, dokonca výslovne stanoví, že všetky azylové opatrenia musia byť prijaté v súlade so Ženevským dohovorom, Protokolom a inými príslušnými medzinárodnými zmluvami. Účelom azylového harmonizačného procesu totiž bolo zdôrazniť dôležitosť, ktorú EÚ a jej členské štáty pripisujú absolútnemu rešpektovaniu práva vyhľadať azyl, vytvorením tzv. spoločného európskeho azylového systému založeného na „plnom a komplexnom uplatňovaní" Ženevského dohovoru.[34] Základom tohto systému je článok 78 *Zmluvy o fungovaní EÚ*, ktorý stanoví, že „*Únia tvorí spoločnú politiku v oblasti azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť zodpovedajúce právne postavenie každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, a zabezpečiť súlad so zásadou non-refoulement.*"

Na ľudsko-právnej úrovni zakotvuje „právo na azyl" článok 18 *Charty základných práv EÚ*, podľa ktorého „*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.*" Článok 18 je tak prvým ustanovením, ktoré výslovne garantuje právo na azyl, na rozdiel od článku 14 *Všeobecnej deklarácie ľudských práv*, ktorý formuluje len právo azyl vyhľadať a požívať. O dôvodoch pre poskytnutie medzinárodnej ochrany však *Charta základných práv EÚ* mlčí.

Čo sa týka sekundárneho práva EÚ, z hľadiska zamerania tejto diplomovej práce sa ako najvýznamnejšia javí *smernica 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 (prepracované znenie)* (tzv. kvalifikačná smernica). Táto smernica uznáva Ženevský dohovor za „základný kameň medzinárodne-právneho

[33] P. Šturma, V. Honusková (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, 2. doplněné vydání, Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012.

[34] UNHCR, Asylum in the European Union: A Study of the Implementation of the Qualification Directive, Brussels, 2007.

režimu ochrany utečencov“ a uvádza, že cieľom jej minimálnych štandardov je zabezpečiť úplné rešpektovanie práva na azyl, ako aj napomáhať členským štátom pri aplikácii Ženevského dohovoru. Účelom kvalifikačnej smernice teda nie je len zaistiť súlad práva EÚ s týmto dohovorom, ale i prispieť k jeho plnej implementácii v jednotlivých členských štátoch.[35]

Táto smernica definuje mnohé pojmy kľúčové pre udeľovanie medzinárodnej ochrany a upravuje základné princípy, ktorými sa jej udeľovanie riadi. Niektoré jej ustanovenia kopírujú formulácie obsiahnuté v Ženevskom dohovore, pričom zhodne s týmto dohovorom priznáva status utečenca osobám, ktoré majú oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských dôvodov, dôvodov štátnej príslušnosti, z dôvodu zastávania určitého politického názoru alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine. Ustanovenie o tom, ktoré osoby sú vylúčené zo získania statusu utečenca, takisto korešponduje so znením vylučovacej klauzule podľa Ženevského dohovoru, avšak nad rámec tejto klauzule stanoví kvalifikačná smernica, že „*najmä neľudské činy, aj keď sú spáchané s údajne politickým cieľom, môžu byť klasifikované ako vážne nepolitické trestné činy.*“[36] O definíciách formulovaných kvalifikačnou smernicou bližšie pojednáva kapitola 3.

Pre udeľovanie medzinárodnej ochrany je okrem stanovenia toho, komu a z akých dôvodov je možné priznať status utečenca, samozrejme dôležitá i regulácia mnohých ďalších otázok, či už hmotne-právnych alebo procesných. Spoločný európsky azylový systém je v súčasnosti založený na aplikácii *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 (prepracované znenie)* (tzv. dublinské nariadenie). Ako vyplýva už z jeho názvu, cieľom procesu podľa tohto nariadenia je určiť spomedzi členských štátov ten, ktorý v konkrétnom prípade povedie konanie o udelenie azylu.

Medzi ďalšie takéto pramene sekundárneho práva EÚ patrí *smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre*

[35] UNHCR, Statement on Article 1 F of the 1951 Convention, 2009.

[36] Článok 12, odst. 2, písm. b) kvalifikačnej smernice.

prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie). Táto smernica si kladie za cieľ zaistiť vo všetkých členských štátoch EÚ dôstojnú životnú úroveň žiadateľov o azyl, a zabrániť tak ich druhotnému pohybu, ktorý by spôsobili rozdielnosti v podmienkach prijímania v jednotlivých členských štátoch.[37]

Napokon, procesnú stránku udeľovania medzinárodnej ochrany v EÚ upravuje *smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie)*, ktorej účelom má byť zaistenie efektívneho a spravodlivého prijímania rozhodnutí o udelení medzinárodnej ochrany, ako aj jednotného spôsobu ich prijímania v jednotlivých členských štátoch EÚ.[38]

2.3. Politické prenasledovanie v ústavách členských štátov EÚ

Okrem medzinárodnej ochrany, ktorú štáty udeľujú na základe svojich medzinárodne-právnych a európsko-právnych záväzkov, môžu jednotlivé štáty pristupovať i k udeleniu vnútroštátneho azylu, čo je nepochybne dané ich územnou suverenitou. Jeho regulácia je v réžii národnej právnej úpravy, pričom niektoré štáty zakotvujú tento inštitút už priamo vo svojom ústavnom poriadku, a tak garantujú udeľovanie azylu vnútroštátnej povahy právnym predpisom najvyššej právnej sily. Ústavné zakotvenie práva na azyl je často i vyjadrením príslušných medzinárodne-právnych dokumentov z oblasti ochrany ľudských práv a základných slobôd, ktorými je daný štát viazaný.

Analýzou textu ústav členských štátov EÚ je možné pozorovať, že spomedzi 28 štátov však nadpolovičná väčšina (15 štátov) k ústavnému zakotveniu práva azylu nepristupuje. Ide konkrétne o Švédsko, Dánsko, Fínsko, Rakúsko, Belgicko, Cyprus, Estónsko, Grécko, Holandsko, Írsko, Litvu, Lotyšsko, Luxembursko, Maltu a Veľkú Britániu. Udeľovanie medzinárodnej ochrany tak v týchto krajinách vychádza zo Ženevského dohovoru v znení Protokolu, európskej azylovej legislatívy a príslušných vnútroštátnych zákonných predpisov.

[37] Európska komisia, Spoločný európsky azylový systém, Úrad pre vydávanie publikácií Európskej Únie, 2014.

[38] Ibid.

V ostatných 13 členských štátoch EÚ je možné nájsť zakotvenie poskytovania azylu priamo v ich ústavnom poriadku. Medzi tieto štáty patrí Česká republika, Slovensko, Nemecko, Francúzsko, Bulharsko, Chorvátsko, Maďarsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Španielsko a Taliansko. Tieto užšie či širšie ustanovenia často odkazujú na príslušné medzinárodne-právne záväzky jednotlivých štátov, a právo azylu zasadzujú do širšieho kontextu ľudských práv a základných slobôd. Väčšina predmetných ustanovení priamo obsahuje výpočet dôvodov, pre ktoré je možné azyl v konkrétnom prípade udeliť, pričom 4 z týchto štátov (Česká republika, Slovensko, Nemecko a Maďarsko) výslovne zakotvujú poskytovanie azylu pred prenasledovaním z politických dôvodov. Portugalská ústavná úprava potom formuluje špeciálnu kategóriu politického utečenca, avšak jeho úpravu ponecháva právnym predpisom nižšej právnej sily.

2.3.1. Politické prenasledovanie v českej právnej úprave

Okrem vyššie uvedenej možnosti ústavného zakotvenia vnútroštátneho azylu plní národná právna úprava v oblasti udeľovania medzinárodnej ochrany i ďalšiu rolu. Napriek tomu, že právny rámec jej udeľovania je tvorený medzinárodným právom, predovšetkým Ženevským dohovorom v znení Protokolu, a túto úpravu v európskych podmienkach významným spôsobom dopĺňajú príslušné právne predpisy EÚ, bez vnútroštátnej legislatívy jednotlivých štátov by udeľovanie medzinárodnej ochrany nebolo možné. Ženevský dohovor totiž formuluje iba základné princípy, na ktorých je priznávanie statusu utečenca založené, a na úpravu ďalších hmotne-právnych i procesných aspektov sa potom sústredia unijné právne predpisy. Tie sú však, až na dublinské nariadenie, tvorené výlučne smernicami, ktoré sú pre členské štáty EÚ záväzné čo do cieľa, ktorý musí byť splnený, a vyžadujú svoju transpozíciu do národnej legislatívy jednotlivých štátov.[39] Medzinárodne-právne i európsko-právne záväzky týkajúce sa udeľovania medzinárodnej ochrany tak členské štáty EÚ plnia ich začlenením do svojej právnej úpravy, čím zaisťujú konformitu jej udeľovania na svojom

[39] Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktorého súčasťou je i vytvorenie spoločného európskeho azylového systému, totiž podľa článku 4 Zmluvy o fungovaní EÚ patrí medzi oblasti, v ktorých sa uplatňujú spoločné právomoci EÚ a členských štátov.

území. Národné štátne orgány sú takisto tie, ktoré rozhodujú o udelení či neudelení medzinárodnej ochrany v konkrétnych prípadoch.

Ako už bolo naznačené vyššie, v ústavnej rovine upravuje udeľovanie azylu v Českej republike článok 43 *Listiny základních práv a svobod*, podľa ktorého „*Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.*“ Toto ustanovenie nielen že favoritizuje politické prenasledovanie ako dôvod pre poskytnutie azylu, dokonca ho uvádza ako jediný dôvod, pre ktorý môže byť azyl poskytnutý. Politický azyl tak predstavuje jedinú formu medzinárodnej ochrany, ktorej sa v Českej republike dostáva ústavného zakotvenia.

Vyjadrením medzinárodne-právnej a európsko-právnej regulácie udeľovania medzinárodnej ochrany v českej právnej úprave je *zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů* (ďalej len „zákon o azylu“), ktorý je najvýznamnejším, resp. jediným prameňom právnej úpravy v tejto oblasti. Tento právny predpis obsahuje hmotne-právnu, ako aj procesnú úpravu poskytovania medzinárodnej ochrany, a takisto početné definície základných pojmov, ktoré sú pre jej udeľovanie kľúčové. Jeho základným ustanovením je § 12 stanovujúci, že „*azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.*“

Ustanovenie § 12 teda dôvody pre udelenie medzinárodnej ochrany rozdeľuje do 2 kategórií, pričom prenasledovanie z politických dôvodov môžeme v podstate nájsť v kategóriách oboch. V prvom prípade ide o „prenasledovanie za uplatňovanie politických práv a slobôd“, čo sa javí ako dôvod silnejší, keďže daný žiadateľ o udelenie medzinárodnej ochrany je už fakticky prenasledovaný príslušnými štátnymi orgánmi. V druhom prípade postačí pre udelenie azylu „odôvodnený strach z prenasledovania pre zastávanie určitých politických názorov“. Medzi týmito dvoma

dôvodmi sú však i ďalšie odlišnosti, keďže chránia rozličné práva a slobody. Už z ich názvu vyplýva, že uplatňovanie politických práv a slobôd je pojmovo širšie ako zastávanie určitých politických názorov, pretože chráni celú škálu základných práv a slobôd. K týmto právam patrí najmä sloboda myslenia, právo zastávať svoj názor bez prekážok, sloboda prejavu, právo na prístup k informáciám a na ich rozširovanie, sloboda združovania a zhromažďovania, aktívne i pasívne volebné právo, právo petičné, slobodná súťaž politických síl či právo na odpor. Pre naplnenie dôvodu pre udelenie medzinárodnej ochrany potom môže byť žiadateľ prenasledovaný pre uplatňovanie ktoréhokoľvek z nich. Na druhej strane, zastávanie určitých politických názorov v sebe pojmovo zahŕňa „len" slobodu myslenia a právo zastávať svoj názor bez prekážok, príp. i slobodu prejavu.

Politický aspekt sa ďalej vyskytuje i v § 15 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, ktorý uvádza, že „*azyl nelze udělit, je-li důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany se dopustil před vydáním rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany vážného nepolitického zločinu nebo zvlášť krutého činu, i když byl údajně spáchán s politickým cílem mimo území.*" Keďže tento zákon je právnym predpisom, do ktorého bola transponovaná kvalifikačná smernica EÚ, i ustanovenie o vylúčení udelenia medzinárodnej ochrany sa zhoduje so znením obsiahnutým v tejto smernici. Toto ustanovenie obsahuje výnimku z inak všeobecne uznávaného príkazu medzinárodného práva neposkytovať ochranu páchateľom bežnej kriminality, situácia je však iná v prípade spáchania zvlášť krutého činu. Ak sa teda žiadateľ o udelenie medzinárodnej ochrany dopustí zvlášť krutého činu, status utečenca mu nemôže byť priznaný ani v prípade, že ho k spáchaniu tohto činu údajne viedli politické ciele.

3. Interpretácia pojmu politické prenasledovanie

Ženevský dohovor zakotvuje oprávnené obavy pred politickým prenasledovaním, resp. prenasledovaním z dôvodu zastávania určitých politických názorov ako jeden z piatich hlavných dôvodov, pre ktoré môže byť udelená medzinárodná ochrana. On sám však definície toho, čo predstavuje prenasledovanie, kto musí byť jeho aktérom, pre aké politické názory môžu byť osoby prenasledované, alebo čo činí obavy pred prenasledovaním oprávnenými, neobsahuje. Definície niektorých z týchto pojmov je možné nájsť v kvalifikačnej smernici EÚ, ktorá bola okrem iného prijatá preto, aby prispievala k plnej implementácii Ženevského dohovoru v jednotlivých členských štátoch a zaisťovala tak jednotný spôsob udeľovania medzinárodnej ochrany na území EÚ. Interpretáciou jednotlivých pojmov sa zaoberajú i metodické a výkladové publikácie rôznych medzinárodných či regionálnych inštitúcii, ktoré sa usilujú o usmernenie národných štátnych orgánov pri rozhodovaní o udelení či neudelení medzinárodnej ochrany v konkrétnych prípadoch. Výklad jednotlivých aspektov politického prenasledovania popísaný v tejto kapitole sleduje systematiku uplatnenú v kvalifikačnej smernici.

3.1. Chránené záujmy

Udeľovaním medzinárodnej ochrany pred politickým prenasledovaním sú chránené nielen život a zdravie prenasledovanej osoby, ale i výkon jej základných (politických) práv a slobôd. Tieto práva a slobody, garantované niekoľkými univerzálne uznávanými nástrojmi ich ochrany, vyjadrujú konsenzus jednotlivých štátov sveta ohľadom štandardu ochrany, ktorý sa zaviazali svojim obyvateľom poskytovať. Zohľadňujú kultúrne a civilizačné odlišnosti, ako aj často konkurujúce si politické záujmy jednotlivých signatárov, a určujú tak hranicu ochrany, ktorú v modernej spoločnosti nie je možné prekročiť.[40] Medzi najvýznamnejšie medzinárodne-právne či európsko-právne dokumenty garantujúce politické práva a slobody patrí *Všeobecná deklarácia ľudských práv* (1948), *Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd* (1950), *Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach*

[40] P. Molek, Právní pojem „pronásledování“ v souvislostech evropského azylového práva, Praha, C. H. Beck, 2010.

(1966) či *Charta základných práv EÚ* (2012). I Ženevský dohovor je súčasťou širšieho medzinárodného režimu ochrany ľudských práv, a preto by mal byť koncept zastávania politických názorov ako dôvodu pre udelenie medzinárodnej ochrany chápaný čo najširšie. Potreba takejto interpretácie vyplýva z role, ktorú Ženevský dohovor zohráva na ochrane základných ľudských práv a slobôd, ktorými sú predovšetkým sloboda myslenia a svedomia, právo zastávať svoj názor, sloboda prejavu či sloboda združovania a zhromažďovania.[41]

Zastávanie politických názorov odlišných od názorov vlády či štátnych orgánov je síce súčasťou slobody myslenia a práva zastávať svoj názor bez prekážok, samo o sebe však dôvod pre priznanie statusu utečenca nepredstavuje. K tomu musí žiadateľ spoľahlivo preukázať, že má oprávnené obavy, že pre zastávanie takýchto politických názorov bude podrobený prenasledovaniu.[42] Kvalifikačná smernica potom stanoví, že pojem politického názoru zahŕňa najmä „*zastávanie určitého názoru, filozofie alebo náboženského presvedčenia v záležitosti spojenej s prípadnými aktérmi prenasledovania uvedenými v článku 6 a ich politikami alebo metódami bez ohľadu na to, či tento žiadateľ uplatňoval tento názor, filozofiu alebo náboženské presvedčenie*."[43]

Konkrétny žiadateľ o udelenie medzinárodnej ochrany teda musí doložiť, že zastáva politické názory, ktoré nie sú zo strany orgánov jeho domovského štátu tolerované.[44] Navyše musí ísť o názory, ktoré súvisia s jednotlivými aktérmi prenasledovania, príp. ktoré súvisia s ich politikami či metódami, ktoré uplatňujú. Podľa kvalifikačnej smernice však je pri posudzovaní, či má žiadateľ oprávnené obavy z prenasledovania, nepodstatné, či má skutočne takú politickú charakteristiku, ktorá spôsobuje prenasledovanie, za predpokladu, že takáto charakteristika je mu

[41] International Association of Refugee Law Judges, European Chapter, Qualification for International Protection (Directive 2011/95/EU): A Judicial Analysis, European Asylum Support Office, 2016.

[42] UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, Reissued, Geneva, 2011.

[43] Článok 10, odst. 1, písm. e) kvalifikačnej smernice.

[44] F. Maiani, The Concept of „Persecution" in Refugee Law: Indeterminacy, Context-sensitivity, and the Quest for a Principled Approach, *Les dossiers du Grihl*, Groupe de Recherches Interdisciplinaires sur l'Histoire du Littéraire, 2010.

prisudzovaná aktérmi prenasledovania.[45] Status utečenca teda môže byť priznaný osobám, ktoré sú prenasledované či majú oprávnené obavy z prenasledovania pre politické názory, ktoré naozaj zastávajú, ako aj pre tie, ktoré sú im pripisované. Názory, ktoré sú aktérmi prenasledovania vnímané ako politické, pritom v skutočnosti môžu byť politickými iba sčasti či nemusia byť politického charakteru vôbec.[46]

Od žiadateľa, ktorému sú prisudzované určité politické názory, nie je pre udelenie medzinárodnej ochrany vyžadovaná skutočná politická aktivita. Kľúčovou otázkou je to, ako aktér prenasledovania vníma osobu žiadateľa a jeho aktivity, ktoré tento aktér považuje za „politické". Vzhľadom k tomu, že dôraz je kladený na pohľad aktéra prenasledovania, prílišná pozornosť by ani nemala byť venovaná tomu, či žiadateľ naozaj je alebo nie je členom určitej politickej strany alebo aktívnym politikom. Členstvo v politickej strane totiž nie je jedinou možnosťou, ako participovať na verejnom živote a vyjadriť svoje politické názory. Skutočnosť, že žiadateľ nie je členom, ale iba podporovateľom opozičnej politickej strany, ešte nevedie k záveru, že svoje politické presvedčenie nevyjadril dostatočne. Toto platí o to viac, ak v jeho domovskom štáte prostá participácia na demonštráciách, organizovaných opozičnými politickými stranami, zvyčajne vyústi v prenasledovanie predstaviteľmi štátnej moci. Jednou z podmienok pre udelenie medzinárodnej ochrany je teda skutočnosť, že žiadateľ zastáva určité politické názory, je schopný ich adekvátne doložiť a dôveryhodne vysvetliť nespravodlivosť, ktorá uňho z tohto dôvodu nastala.[47]

Prenasledovanie z dôvodu „zastávania určitých politických názorov" implikuje, že žiadateľ zastáva politické názory, ktoré buď sám vyjadril, alebo ktoré sa dostali do pozornosti orgánov jeho domovského štátu. Nie vždy je však možné doložiť kauzálny vzťah medzi vyjadrenými politickými názormi a opatreniami, ktorým bol žiadateľ podrobený, či ktorých podrobeniu sa obáva. Činy prenasledovania sú totiž len zriedka výslovne založené na politických názoroch, ktoré žiadateľ o udelenie medzinárodnej

[45] Článok 10, odst. 2 kvalifikačnej smernice.

[46] International Association of Refugee Law Judges, European Chapter, Qualification for International Protection (Directive 2011/95/EU): A Judicial Analysis, European Asylum Support Office, 2016.

[47] Ibid.

ochrany zastáva.[48] Práve naopak, opatrenia zo strany štátnej moci sa často prejavujú vo forme sankcií za údajné trestné činy, ktoré slúžia ako zámienka pre potrestanie žiadateľa za jeho politické názory, pričom takéto potrestanie môže dokonca byť nadmerného či svojvoľného charakteru.[49]

3.2. Oprávnenosť obáv pred prenasledovaním

Pojem „oprávnené obavy pred prenasledovaním“ prestavuje kľúčovú formuláciu definície utečenca podľa Ženevského dohovoru.[50] Tento pojem je tvorený prvkom subjektívnym i objektívnym, pričom subjektívny prvok predstavujú „obavy“ žiadateľa o udelenie medzinárodnej ochrany a prvok objektívny je daný ich „oprávnenosťou“. Tieto 2 prvky sú spolu nerozlučne spojené a k splneniu podmienok pre poskytnutie medzinárodnej ochrany tak musia kumulatívne nastať oba.[51]

Obavy či strach pred prenasledovaním predstavujú v konkrétnom prípade duševný stav daného žiadateľa.[52] Vyjadrujú vnútornú motiváciu utečenca opustiť svoj domovský štát, čím umožňujú prihliadnuť k špecifikám osobnosti toho ktorého žiadateľa o udelenie medzinárodnej ochrany. Vzhľadom k širokému spektru osobnostných čŕt či psychologických reakcií na podobné situácie sa však hodnotenie týchto skutočností zo strany príslušných rozhodovacích orgánov môže zdať nekvantifikovateľné či obťažne verifikovateľné. Kladenie prílišného dôrazu na subjektívny prvok tak môže viesť k nepredvídateľnosti rozhodovacej praxe a k rozdielnemu posudzovaniu objektívne analogických situácií rôznych žiadateľov.[53] Podľa Hathawaya by sa tak hodnotenie duševného stavu každého utečenca malo predovšetkým zamerať na posúdenie toho, čoho sa obáva v prípade svojho návratu do domovského štátu.[54] Existencia občianskej

[48] UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, Reissued, Geneva, 2011.

[49] P. Šturma, V. Honusková (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012.

[50] Ibid.

[51] P. Molek, Právní pojem „pronásledování“ v souvislostech evropského azylového práva, Praha, C. H. Beck, 2010.

[52] Ibid.

[53] M. Gibney, A „Well-Founded Fear“ of Persecution, *Human Rights Quarterly*, Volume 10, No. 1, 1988.

[54] J. C. Hathaway, The Law of Refugee Status, Toronto, Butterworths, 1996.

vojny či ozbrojeného konfliktu v tomto štáte však ako taká pre udelenie medzinárodnej ochrany nestačí, ak žiadateľ nepreukáže, že má oprávnené obavy pred prenasledovaním z politických dôvodov.[55]

Ako už bolo spomenuté vyššie, objektívny prvok je predstavovaný oprávnenosťou obáv žiadateľa pred prenasledovaním, čo znamená, že jeho obavy či strach musia mať oporu v istej objektívnej situácii v jeho domovskom štáte. Ide o individuálne okolnosti, ktoré konkrétneho žiadateľa obklopujú, ako aj o celkovú situáciu panujúcu v tomto štáte, najmä štandard dodržiavania ľudských práv a základných slobôd.[56] To samozrejme implikuje, že utečenec, ktorý sa uchádza o udelenie medzinárodnej ochrany, musí byť schopný preukázať prítomnosť týchto skutočností, teda že hrozba prenasledovania je v prípade jeho návratu domov reálna. Táto úloha na strane žiadateľov však vôbec nie je jednoduchá, čo je spôsobené jednak slabosťou ich postavenia, ako aj závažnosťou následkov toho, že by im medzinárodná ochrana nebola udelená, pretože sa im nepodarilo podložiť hrozbu prenasledovania, ktorá im skutočne hrozí.[57] Pri hodnotení azylových prípadov teda musia byť vzaté do úvahy špecifické okolnosti každého prípadu bez toho, že by bol prílišný dôraz kladený na jeden či druhý prvok požiadavky „oprávnených obáv pred prenasledovaním“.

Kvalifikačná smernica k interpretácii oprávnených obáv žiadateľa stanoví, že „*skutočnosť, že žiadateľ už bol predmetom prenasledovania alebo vážneho bezprávia alebo priamych hrozieb takéhoto prenasledovania alebo takéhoto bezprávia, je vážnou známkou oprávnenej obavy žiadateľa z prenasledovania alebo reálneho rizika utrpenia vážneho bezprávia, pokiaľ neexistujú primerané dôvody domnievať sa, že takéto prenasledovanie alebo vážne bezprávie sa nebudú opakovať*.“[58] Táto smernica pritom pripúšťa, že oprávnené obavy z prenasledovania či jeho reálne riziko môžu byť založené i na skutočnostiach, ku ktorým došlo odvtedy, ako žiadateľ opustil svoj domovský

[55] P. Molek, Právní pojem „pronásledování“ v souvislostech evropského azylového práva, Praha, C. H. Beck, 2010.

[56] Ibid.

[57] J. C. Hathaway, W. S. Hicks, Is There a Subjective Element in the Refugee Convention's Requirement of „Well-Founded Fear“?, *Michigan Journal of International Law*, Volume 26, No. 2, 2005.

[58] Článok 4, odst. 4 kvalifikačnej smernice.

štát.[59] Takisto môžu jeho obavy vychádzať z činností, ktoré žiadateľ vykonával po tom, čo opustil svoju krajinu pôvodu, „*najmä ak sa preukáže, že dané činnosti predstavujú vyslovenie určitého presvedčenia a zotrvanie na takomto presvedčení alebo orientácii, ktoré žiadateľ prejavoval už v krajine pôvodu*.“[60] Pri hodnotení, či má žiadateľ oprávnené obavy pred prenasledovaním, príp. či má prístup k ochrane pred ním v inej časti svojho domovského štátu, by teda štáty mali zohľadňovať všeobecné okolnosti prevládajúce na území tohto štátu, ako aj osobné okolnosti žiadateľa. K tomuto účelu musia jednotlivé štáty zabezpečiť, aby získali presné a aktuálne údaje z dôveryhodných zdrojov, na ktorých svoje posúdenie žiadateľovho prípadu postavia.[61]

3.3. Pojem prenasledovanie

3.3.1. Činy prenasledovania

Na úrovni medzinárodného práva neexistuje žiadna univerzálne akceptovaná definícia prenasledovania. Napriek tomu, že Ženevský dohovor jeho výslovnú definíciu neobsahuje, z jeho článku 33, ktorý zakotvuje zákaz vyhostenia alebo vrátenia (tzv. princíp non-refoulement), je možné nepriamo dovodiť, že ohrozenie života alebo osobnej slobody utečenca z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, vždy naplní pojem prenasledovania.[62] Iné vážne porušenia ľudských práv, z tých istých dôvodov, by takisto konštituovali prenasledovanie.[63]

Kvalifikačná smernica je prvým medzinárodne-právnym inštrumentom, ktorý viac-menej detailne spracováva koncept prenasledovania v kontexte článku 1 odst. A Ženevského dohovoru.[64] Definícia zakotvená v jej článku 9, odst. 1 stanoví, že „*aby sa čin považoval za čin prenasledovania v zmysle článku 1 písm. A Ženevského*

[59] Článok 5, odst. 1 kvalifikačnej smernice.

[60] Článok 5, odst. 2 kvalifikačnej smernice.

[61] Článok 8, odst. 2 kvalifikačnej smernice.

[62] P. Šturma, V. Honusková (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012.

[63] UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, Reissued, Geneva, 2011.

[64] International Association of Refugee Law Judges, European Chapter, Qualification for International Protection (Directive 2011/95/EU): A Judicial Analysis, European Asylum Support Office, 2016.

dohovoru, musí: a) byť svojou povahou dostatočne vážny alebo opakovaný tak, aby predstavoval vážne porušovanie základných ľudských práv, najmä práv, na ktoré sa nevzťahuje výnimka podľa článku 15 ods. 2 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, alebo b) byť zoskupením rozličných opatrení vrátane porušovania ľudských práv, ktoré sú dostatočne vážne na to, aby mali na jednotlivca rovnaký vplyv ako je uvedený v písmene a)."

Toto ustanovenie teda určuje dve alternatívne podmienky, z ktorých minimálne jedna musí byť splnená, aby išlo v konkrétnom prípade o prenasledovanie. Spoločným znakom oboch týchto podmienok je požiadavka, aby boli činy či opatrenia, ktorým žiadateľ čelí, dostatočne závažné. Prah tejto vyžadovanej závažnosti potom môže byť prekročený buď jedným individuálnym činom, ktorý sám o sebe predstavuje vážne porušenie základných ľudských práv, alebo opakovaním takých činov, ktoré by nutne nemuseli byť klasifikované ako vážne porušenie týchto práv, ak by boli vykonané samostatne. Opatrenia podľa písm. b) však majú širší rozsah aplikácie, keďže nemusia predstavovať porušenie „základných" ľudských práv. Stačí, aby išlo o dostatočne závažné porušenie ľudských práv, ktoré majú na osobu žiadateľa podobný či porovnateľný dopad.[65] I zdanlivo „mierne" opatrenia zo strany aktérov prenasledovania môžu v prípade ich kumulatívneho opakovania naplniť dôvod pre udelenie medzinárodnej ochrany.

Odst. 2 článku 9 kvalifikačnej smernice potom demonštratívne vymenováva konkrétne formy prenasledovania, medzi ktoré patria „*činy fyzického alebo duševného násilia vrátane činov sexuálneho násilia, zákonné, správne, policajné a/alebo súdne opatrenia, ktoré sú samotné diskriminačné alebo ktoré sú vykonávané diskriminačným spôsobom, stíhanie alebo potrestanie, ktoré je neúmerné alebo diskriminačné, odmietnutie súdneho odškodnenia vyplývajúceho z neúmerného alebo diskriminačného potrestania, stíhanie alebo potrestanie kvôli odmietnutiu vykonania vojenskej služby v čase konfliktu v prípade, že vykonávanie vojenskej služby by zahŕňalo trestné činy alebo akty, na ktoré sa vzťahujú dôvody vylúčenia, ako sú stanovené v článku 12 ods. 2 alebo činy špecifické pre pohlavie alebo činy osobitého charakteru týkajúceho sa detí.*"

[65] Ibid.

Základnou požiadavkou pre udelenie medzinárodnej ochrany je samozrejme existencia kauzálneho vzťahu medzi konkrétnym dôvodom prenasledovania v tom ktorom prípade a vyššie popísanými činmi prenasledovania, príp. musí byť daný stav, kedy chýba ochrana proti takýmto činom.[66] Žiadateľ teda musí spoľahlivo preukázať, že činy alebo opatrenia aktérov prenasledovania, ktorým bol podrobený, či ktorých podrobeniu sa obáva, sú založené práve na politických názorov, ktoré zastáva, či ktoré sú mu týmito aktérmi pripisované.

3.3.2. Aktéri prenasledovania

Čo sa týka aktérov prenasledovania, článok 6 kvalifikačnej smernice stanoví, že nimi môžu byť „*štát, strany alebo organizácie kontrolujúce štát alebo podstatnú časť územia štátu alebo neštátni aktéri, ak je možné preukázať, že aktéri uvedení v písmenách a) a b) vrátane medzinárodných organizácií, nie sú schopní alebo ochotní poskytnúť ochranu pred prenasledovaním alebo vážnym bezprávím, ako sa vymedzuje v článku 7*.“ Konkrétnym aktérom prenasledovania pritom môže byť ktorýkoľvek štátny orgán, či už orgán moci zákonodarnej, výkonnej alebo súdnej, bez ohľadu na to, či v organizácii štátnej moci zastáva nadriadené alebo podriadené postavenie, alebo či ide o orgán ústrednej vlády, ako aj územnej samosprávy.[67]

Toto ustanovenie teda jasne formuluje, že pre účely udelenia medzinárodnej ochrany môže byť prenasledovanie vykonávané i súkromnými osobami za predpokladu, že štát zlyháva v napravení tejto situácie. Za účinnú, a nie dočasnú, ochranu podľa článku 7 sa pritom považujú „*primerané opatrenia na zabránenie prenasledovaniu alebo utrpeniu vážneho bezprávia, okrem iného fungovaním účinného právneho systému na odhalenie, stíhanie a potrestanie činov predstavujúcich prenasledovanie alebo vážne bezprávie*.“

[66] Článok 9, odst. 3 kvalifikačnej smernice.

[67] P. Šturma, V. Honusková (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012.

3.4. Páchatelia politických trestných činov v zmysle vylučovacej klauzule Ženevského dohovoru

Ako už bolo spomenuté v kapitole 2, súčasťou Ženevského dohovoru je vylučovacia klauzula (článok 1, odst. D, E a F), ktorá z ochrany poskytovanej týmto dohovorom vylučuje 3 skupiny osôb. Z hľadiska zamerania tejto diplomovej práce sa ako najdôležitejšia javí kategória osôb upravená článkom 1, odst. F, písm. b) ktorý stanoví, že „*ustanovenia tohto dohovoru sa nevzťahujú na žiadnu osobu, u ktorej sú vážne dôvody domnievať sa, že...sa dopustila vážneho nepolitického trestného činu mimo štátu svojho azylu predtým, než v ňom bola prijatá ako utečenec.*" Kvalifikačná smernica, ktorá toto ustanovenie reflektuje vo svojom článku 12, odst. 2 písm. b), nad to uvádza, že za deliacu časovú hranicu sa považuje vydanie povolenia k pobytu na základe priznania statusu utečenca, ako aj že „*najmä neľudské činy, aj keď sú spáchané s údajne politickým cieľom, môžu byť klasifikované ako vážne nepolitické trestné činy.*"

V medzinárodnom aj európskom práve však absentuje záväzná definícia toho, čo predstavuje nepolitický, resp. politický trestný čin. O definovanie politického trestného činu sa pokúšal Výbor ministrov Rady Európy vo svojom doporučení o vylúčení zo statusu utečenca v kontexte článku 1, odst. F Ženevského dohovoru.[68] Podľa tohto doporučenia by mal byť v zmysle daného článku trestný čin považovaný za „nepolitický", ak bol spáchaný viac z osobných než politických dôvodov alebo k osobnému prospechu, ak neexistuje žiadne zjavné spojenie medzi týmto trestným činom a sledovaným politickým cieľom, alebo ak bol spáchaný trestný čin k tomuto cieľu neprimeraný. Obzvlášť kruté či surové násilné trestné činy, vrátane náhodného zabíjania či iných fyzických útokov bez ohľadu na osoby obetí, by takisto mali byť považované za „nepolitické". Naopak, aby bol trestný čin vnímaný ako svojou povahou „politický", jeho politické ciele musia byť v súlade so základnými princípmi ľudských práv a slobôd.

[68] V origináli *Recommendation Rec(2005)6 of the Committee of Ministers to member states on exclusion from refugee status in the context of Article 1 F of the Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951.*

Cieľom vylučovacej klauzule je chrániť komunitu prijímajúceho štátu pred nebezpečenstvom, ktoré by mohlo priniesť priznanie statusu utečenca páchateľovi, ktorý sa dopustil vážneho trestného činu. Takisto sa však snaží vykonávať patričnú spravodlivosť v prípade žiadateľov, ktorí spáchali bežné trestné činy menej závažného charakteru, či ktorí sa dopustili politických trestných činov. Pri hodnotení toho, či je určitý trestný čin „nepolitickým", alebo naopak „politickým", by mal byť dôraz kladený predovšetkým na jeho povahu a účel, teda či motívy pre jeho spáchanie boli skutočne politické a nie osobné. Navyše, aby bolo možné trestný čin kvalifikovať ako „politický", jeho politický element musí prevážiť nad charakterom bežného trestného činu. Do úvahy však musia byť vzaté takisto chránené záujmy a objektívna stránka tohto trestného činu. To sa zdá obzvlášť dôležitým pri hodnotení násilných či krutých trestných činov, kedy sa charakter tohto činu dostáva do nepomeru s deklarovaným politickým cieľom páchateľa.[69] Kvalifikačná smernica používa pre túto kategóriu trestných činov označenie „neľudské".[70] Na druhej strane, spáchaný trestný čin by mal byť posudzovaný ako „nepolitický", ak sú jeho prevládajúcim znakom iné motívy. Pri hodnotení politickej povahy trestného činu sú dôležitými faktormi taktiež kontext jeho spáchania a spôsob, akým ho páchateľ spáchal.

Kritérium závažnosti trestného činu je dané predovšetkým výškou trestu, ktorý za tento čin stanovia príslušné právne predpisy. Za vážne trestné činy sú považované najmä uvážené „hrdelné" činy, prísne trestané činy či iné trestné činy, ktoré sú kategorizované ako obzvlášť vážne a adekvátne stíhané podľa trestného práva vo väčšine právnych systémov sveta.[71]

Vylučovacia klauzula Ženevského dohovoru takisto špecificky reguluje čas a miesto spáchania trestného činu žiadateľom o udelenie medzinárodnej ochrany. Status utečenca nemôže byť priznaný žiadateľovi, ktorý spáchal vážny nepolitický trestný čin mimo štátu svojho azylu pred tým, než v ňom bol prijatý ako utečenec. Štátom, na

[69] UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, Reissued, Geneva, 2011.

[70] Článok 12, odst. 2, písm. b) kvalifikačnej smernice.

[71] European Asylum Support Office, Exclusion: Articles 12 and 17, Qualification Directive (2011/95/EU), A Judicial Analysis, 2016.

ktorého území bol daný trestný čin spáchaný, môže byť domovský štát žiadateľa, ako aj akýkoľvek tretí štát. Ak by sa žiadateľ dopustil vážneho trestného činu na území štátu svojho azylu, za jeho spáchanie by jednak podliehal trestnej zodpovednosti podľa príslušných právnych predpisov tohto štátu, a v krajnom prípade by jeho činy oprávňovali štát azylu k jeho vyhosteniu. Tento postup umožňuje článok 33 odst. 2 Ženevského dohovoru, ak daný štát uzná, že žiadateľ „*po tom, čo bol právoplatným rozsudkom uznaný za vinného z osobitne závažného trestného činu, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto štátu.*"[72]

Pri aplikovaní vylučovacej klauzule je taktiež potrebné nájsť rovnováhu medzi povahou trestného činu (pravdepodobne) spáchaného žiadateľom o udelenie medzinárodnej ochrany a stupňom obávaného prenasledovania. Ak má žiadateľ oprávnený strach z veľmi vážneho prenasledovania, teda prenasledovania ohrozujúceho jeho život či slobodu, pre jeho vylúčenie z ochrany poskytovanej Ženevským dohovorom musí byť trestný čin, ktorého sa dopustil, veľmi vážny. Ak je naopak obávaná perzekúcia menej závažná, je potrebné zhodnotiť, či sa iba nesnaží uniknúť trestnému postihu. Do úvahy by takisto mali byť vzaté možné poľahčujúce či priťažujúce okolnosti, napríklad či žiadateľ už má záznam v registri trestov svojho domovského či iného štátu, alebo či bolo spáchanie daného trestného činu prostriedkom, príp. sprievodným javom úniku zo štátu, v ktorom sa obával prenasledovania.[73]

Výklad pojmu „politický trestný čin" je do istej miery uskutočňovaný i dvojstrannými či mnohostrannými medzinárodnými zmluvami, ktoré vo svojom znení depolitizujú, teda vylučujú politickú povahu určitých trestných činov.[74] Medzi takéto medzinárodne-právne dokumenty patrí *Európsky dohovor o potlačovaní terorizmu* (1977), *Dohovor Rady Európy o predchádzaní terorizmu* (2005), *Medzinárodný dohovor o potláčaní bombového terorizmu* (1997) a *Medzinárodný dohovor o potláčaní financovania terorizmu* (1999). Tieto so zreteľom na vysokú mieru závažnosti trestných činov, ktoré upravujú, nepripúšťajú, aby boli takéto trestné činy ospravedlňované ich

[72] Ibid.

[73] UNHCR, Statement on Article 1 F of the 1951 Convention, 2009.

[74] P. Šturma, V. Honusková (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012.

politickou motiváciou. Napriek tomu, že tieto medzinárodné zmluvy spadajú do oblasti medzinárodného trestného práva, vzhľadom k absencii definície politického trestného činu v medzinárodnom azylovom práve, je potrebné ich ustanovenia interpretovať v kontexte medzinárodného práva všeobecne.[75]

Jediným medzinárodne-právnym dokumentom, aj keď nezáväzným, ktorý spája problematiku boja proti terorizmu a udeľovania medzinárodnej ochrany, je *Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN č. 1373 (2001) z 28. septembra 2001, ktorá deklaruje, že akty, metódy a praktiky terorizmu sú nezlučiteľné s cieľmi a zásadami OSN*[76]. Táto rezolúcia vo svojom odst. 3 písm. f) formuluje, že štáty by mali pred rozhodnutím o udelení statusu utečenca prijať primerané opatrenia v súlade s relevantnými ustanoveniami národného a medzinárodného práva, vrátane medzinárodných štandardov ľudských práv, za účelom uistiť sa, že daný žiadateľ o udelenie medzinárodnej ochrany nenaplánoval, neumožnil či sa nezúčastnil spáchania teroristického činu. Písm. g) predmetného ustanovenia potom stanoví, že štáty by v súlade s medzinárodným právom mali takisto zaistiť, aby status utečenca nebol zneužívaný páchateľmi, organizátormi či osobami, ktoré umožňujú páchanie teroristických činov, a aby tvrdená politická motivácia nebola pripúšťaná ako dôvod pre odmietnutie žiadosti o vydanie údajných teroristov.

[75] Ibid.

[76] V origináli *Security Council Resolution S/RES/1373 (2001) on Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts.*

4. Porovnanie inter-americkej a európskej úpravy politického prenasledovania

Okrem toho, že sa jednotlivé štáty medzinárodného spoločenstva zaviazali poskytovať medzinárodnú ochranu podpisom viacerých medzinárodne-právnych dokumentov, upravujú túto problematiku aj na nadnárodnej, regionálnej úrovni. Táto úprava potom dopĺňa, resp. upravuje otázky neupravené príslušnými normami medzinárodného práva. Z toho dôvodu môžu v jednotlivých častiach sveta vznikať väčšie či menšie odlišnosti v udeľovaní medzinárodnej ochrany, dané kultúrnymi, miestnymi či politickými špecifikami daných štátov. Ako bolo spomenuté už vyššie, v Európe sú rôzne aspekty azylového práva regulované predovšetkým príslušnými predpismi práva EÚ, ktoré v súhrne vytvárajú tzv. spoločný európsky azylový systém, a zaisťujú tak uniformné poskytovanie medzinárodnej ochrany v členských štátoch EÚ. V oblasti Ameriky však žiadny právny subsystém podobný právu EÚ neexistuje. Jednotlivými štátmi tohto kontinentu bol ale vytvorený inter-americký systém ochrany ľudských práv, ktorého ekvivalentom je v európskych podmienkach rámec ľudsko-právnej ochrany vytvorený Radou Európy. Táto kapitola sa zaoberá porovnaním právneho zakotvenia politického prenasledovania ako dôvodu pre udelenie medzinárodnej ochrany v týchto dvoch subsystémoch. Keďže i na americkom kontinente je udeľovanie medzinárodnej ochrany založené na aplikácii národných právnych predpisov, ako príklad predkladá daná kapitola právnu úpravu politického prenasledovania v legislatíve Spojených štátov amerických (ďalej len „USA“).

4.1. Politické prenasledovanie v inter-americkom systéme ľudských práv

Aj na americkom kontinente vychádza udeľovanie azylu zo *Všeobecnej deklarácie ľudských práv*, ktorá vo svojom článku 14 zakotvuje právo „vyhľadať a požívať azyl pred prenasledovaním“. Táto deklarácia je síce právne nezáväzná, avšak má charakter obyčajového práva a je globálne uznávaná za dôležitý nástroj ochrany základných ľudských práv a slobôd. O dôvodoch, pre ktoré môže byť azyl udelený, ale tento dokument mlčí.

Na rozdiel od právneho rámca vytvoreného Radou Európy, v inter-americkom systéme je právo na azyl zakotvené i v niekoľkých regionálnych inštrumentoch ochrany ľudských práv. Medzi tieto dokumenty patrí *Americká deklarácia práv a povinností človeka*[77] (1948) a *Americký dohovor o ľudských právach*[78] (1969). Prvý dokument upravuje vo svojom článku 27 právo na azyl vo všeobecnej rovine, formuláciou, že každý má právo, v prípade, že je prenasledovaný za nie bežné trestné činy, vyhľadať a dostať („receive“) azyl na cudzom území, v súlade so zákonmi daného štátu a s medzinárodnými dohodami. Táto deklarácia teda výslovne garantuje právo na udelenie azylu, ale ani ona nešpecifikuje konkrétne dôvody pre jeho udelenie. Neumožňuje však poskytovať ochranu páchateľom bežnej kriminality, ktorí by sa snažili uniknúť trestnému postihu.

Politická perzekúcia sa potom objavuje v druhom dokumente, *Americkom dohovore o ľudských právach*, ktorý právo taktiež na udelenie azylu obmedzuje práve na politicky prenasledované osoby. Tento dokument vo svojom článku 22 odst. 7 stanoví, že každý má právo vyhľadať a dostať („be granted“) azyl na cudzom území, v súlade s legislatívou daného štátu a s medzinárodnými zmluvami, v prípade, že je prenasledovaný za politické trestné činy alebo s nimi súvisiace činy. Pre udelenie azylu podľa tohto dohovoru je teda determinujúcim faktorom politická motivácia žiadateľa.

Okrem týchto dvoch všeobecných inštrumentov ochrany ľudských práv bolo na americkom kontinente prijatých niekoľko multilaterálnych zmlúv, ktoré sa výslovne zaoberajú rôznymi aspektmi poskytovania azylu. Takéto špecializované dokumenty v právnom rámci vytvorenom Radou Európy takisto absentujú. Politické prenasledovanie je ústredným pojmom prvého z týchto dokumentov, *Dohovoru o politickom azyle*[79] (1933), ktorý vo svojom článku 1 stanoví, že signatárske štáty nie sú na veľvyslanectvách, vojnových lodiach a lietadlách či vo vojenských táboroch oprávnené udeľovať azyl osobám, ktoré sú obvinené z bežných trestných činov, a ktoré mohli byť náležite stíhané či odsúdené všeobecnými súdmi, ako ani dezertérom z pozemných či námorných síl. Posúdenie politickej povahy spáchaného trestného činu

[77] V origináli *American Declaration of the Rights and Duties of Man*.

[78] V origináli *American Convention on Human Rights*.

[79] V origináli *Convention on Political Asylum*.

je potom podľa článku 2 na tom štáte, ktorý o udelení azylu rozhoduje. Článok 3 tohto dohovoru ďalej formuluje, že politický azyl je inštitútom humanitárneho charakteru, ktorý nepodlieha reciprocite. K jeho ochrane sa môže uchýliť akákoľvek osoba, bez ohľadu na svoju národnosť a na záväzky, ktoré akceptuje jej domovský štát, avšak štáty, ktoré inštitút politického azylu neuznávajú, môžu toto právo v cudzích krajinách vykonávať iba spôsobom a v rámci limitov stanovených danými štátmi. Daný dohovor teda pod pojmom politický azyl rozumie azyl udeľovaný páchateľom politicky motivovaných trestných činov, ktoré boli navyše spáchané za situácie ozbrojeného konfliktu.

Udeľovanie politického azylu upravuje i *Dohoda o politickom azyle a útočisku*[80] (1939). Podobne ako *Dohovor o politickom azyle*, i tento dokument umožňuje udeliť azyl iba na ambasádach, veľvyslanectvách, vo vojenských táboroch a základniach či vo vojenských lietadlách, a to výlučne osobám prenasledovaným z politických dôvodov či pre politické trestné činy, či za iných okolností zahŕňajúcich súbežné politické trestné činy, ktoré oprávnene nepodliehajú extradícii. Z ochrany vylučuje osoby obvinené zo spáchania bežných trestných činov, ktoré mali byť za ich spáchanie náležite odsúdené všeobecnými súdmi, a takisto dezertérov z námorných, pozemných a leteckých síl s výnimkou tých, ktoré sa dopustili trestných činov zjavne politického charakteru. Ani táto dohoda nedefinuje, aké trestné činy majú byť považované za politické a posúdenie tejto otázky necháva na konkrétnom štáte rozhodujúcom o udelení azylu. Poskytovať azyl páchateľom politicky vedených trestných činov spáchaných za situácie ozbrojeného konfliktu umožňuje za obdobných podmienok i *Dohovor o diplomatickom azyle*[81] (1954).

Posledným inter-americkým dokumentom, ktorý zakotvuje politické prenasledovanie ako dôvod pre udelenie azylu je *Dohovor o územnom azyle*[82] (1954). Podľa článku 2 tohto dohovoru je azyl možné udeliť osobám, ktoré sú prenasledované pre ich presvedčenia, názory, členstvo v určitej politickej strane či pre činy, ktoré môžu byť považované za politické trestné činy. Nad rámec predošlých 3 dokumentov stanoví

[80] V origináli *Treaty on Political Asylum and Refuge.*

[81] V origináli *Convention on Diplomatic Asylum.*

[82] V origináli *Convention on Territorial Asylum.*

daný dohovor i to, že žiadny štát nemá povinnosť podvoliť sa inému štátu a vyhostiť zo svojho územia osoby prenasledované z politických dôvodov či pre politické trestné činy. Podobné ustanovenie obsahuje i článok 4, podľa ktorého nie je právo extradície aplikovateľné v prípade osôb, ktorých vydanie je vyžadované pre politické trestné činy alebo bežné trestné činy spáchané z politických dôvodov, či kedy je samotné vyžiadanie prevažne politicky motivované. Za účelom ochrany politicky prenasledovaných osôb však štáty nemusia v rámci svojej legislatívy vytvoriť odlišný právny režim ich postavenia. *Dohovor o územnom azyle* teda z páchateľov politických trestných činov rozširuje dôvody pre udelenie azylu a politicky prenasledovaným osobám poskytuje pomerne širokú ochranu.

4.2. Politické prenasledovanie v právnej úprave USA

Napriek pomerne obsiahlej regionálnej úprave je i v jednotlivých štátoch Ameriky udeľovanie medzinárodnej ochrany založené na vnútroštátnych právnych predpisoch. Aj v tejto oblasti je základným dokumentom pre reguláciu tejto problematiky Ženevský dohovor, ktorého ustanovenia štáty začleňujú do svojej legislatívy, a nad rámec týchto ustanovení potom samostatne upravujú ostatné hmotne-právne a procesné aspekty udeľovania medzinárodnej ochrany. Jedným z týchto štátov sú USA, ktoré nie sú signatárom ani jedného z vyššie uvedených „azylových“ dohovorov. USA nie sú ani členským štátom Ženevského dohovoru, pristúpili iba k Protokolu z roku 1967. Tieto 2 inštrumenty sú však nerozlučne spojené, a podpisom Protokolu sa USA priamo zaviazali dodržiavať články 2 až 34 Ženevského dohovoru.[83]

4.2.1. Zakotvenie politického prenasledovania v práve USA

Na území USA je udeľovanie medzinárodnej ochrany založené na aplikácii *Immigration and Nationality Act* (Public Law No. 89-236) (ďalej len „IMNACT“), ktorého novelizáciu a doplnenie neskôr uskutočnil *Refugee Act* (Public Law No. 96-212). Tento predpis upravuje poskytovanie medzinárodnej ochrany pomerne kompletne, a keďže USA nepristúpili k článku 1 Ženevského dohovoru, obsahuje vlastnú definíciu

[83] J. Fitzpatrick, The International Dimension of U.S. Refugee Law, *Berkeley Journal of International Law*, Volume 15, Issue 1, 1997.

utečenca. Táto definícia však vychádza z tej obsiahnutej v uvedenom dohovore. Môžeme ju nájsť v článku 101(a) odst. 42 IMNACT a stanoví, že za utečenca sa považuje každá osoba, ktorá sa nachádza mimo štátu svojej štátnej príslušnosti, alebo v prípade, že nemá žiadnu štátnu príslušnosť, sa nachádza mimo štátu svojho posledného obvyklého pobytu, a ktorá je neschopná alebo neochotná sa do tohto štátu vrátiť, alebo je neschopná či neochotná využiť ochrany tohto štátu, kvôli prenasledovaniu alebo oprávnenému strachu z prenasledovania z dôvodu rasy, náboženstva, národnosti, členstva v určitej sociálnej skupine či zastávania istého politického názoru. Táto definícia je teda veľmi podobná tej podľa Ženevského dohovoru, avšak na rozdiel od Ženevského dohovoru priznáva status utečenca na základe buď predchádzajúcej, dokonanej perzekúcie alebo oprávneného strachu z perzekúcie budúcej.[84]

Ustanovenie článku 101(a) odst. 42 IMNACT však obsahuje i negatívnu definíciu utečenca, keď stanoví, že pojem utečenec nezahŕňa žiadne osoby, ktoré objednali, podnecovali, asistovali či sa iným spôsobom podieľali na prenasledovaní inej osoby z dôvodu rasy, náboženstva, národnosti, členstva v určitej sociálnej skupine či zastávania istého politického názoru. Takéto ustanovenie absentuje v medzinárodnej, ako aj v európskej právnej úprave poskytovania medzinárodnej ochrany. V predmetnom ustanovení sa navyše uvádza i to, čo sa pre účely IMNACT považuje za prenasledovanie z dôvodu zastávania určitého politického názoru. Je ním skutočnosť, že určitá osoba bola nútená prerušiť svoje tehotenstvo či podstúpiť nedobrovoľnú sterilizáciu, či bola prenasledovaná za nepodstúpenie alebo odmietnutie podstúpiť takýto zákrok, ako aj za iné formy odporu proti donucovaciemu programu kontroly obyvateľstva. Za prenasledovanie z dôvodu zastávania určitého politického názoru sa však považuje i to, ak má osoba „iba“ oprávnený strach, že bude nútená podstúpiť jeden z týchto zákrokov alebo že bude prenasledovaná za nepodstúpenie, odmietnutie podstúpiť alebo za iné formy odporu proti takýmto zákrokom.[85]

[84] U.S. Citizenship and Immigration Services – RAIO – Asylum Division, Asylum Office Basic Training Course, Eligibility Part I: Definitions, Past Persecution, 2009.

[85] Toto ustanovenie bolo prijaté v súvislosti s čínskou „politikou jedného dieťaťa“.

Podmienky udeľovania, resp. žiadania o udelenie azylu upravuje článok 208 IMNACT, podľa ktorého každý cudzinec, ktorý sa nachádza na území USA alebo ktorý pricestuje do USA, bez ohľadu na jeho postavenie, môže v súlade s týmto ustanovením požiadať o udelenie azylu. Americká právna úprava však obsahuje časovú limitáciu, a tak každý žiadateľ o azyl musí spoľahlivo preukázať, že svoju žiadosť podal do jedného roku od svojho príchodu do USA.[86] Minister spravodlivosti („Attorney General“) potom môže udeliť azyl cudzincovi, ktorý o jeho udelenie požiadal v súlade s požiadavkami a postupmi stanovenými v tomto článku, ak rozhodne o tom, že daný cudzinec napĺňa definíciu utečenca podľa článku 101(a) odst. 42 IMNACT.[87]

V kontexte národnej právnej úpravy je možné konštatovať, že medzi českou právnou reguláciou, ktorú uvádza kapitola 2, a právnou reguláciou udeľovania medzinárodnej ochrany v USA je veľa podobností. Právne predpisy USA takisto stavajú poskytovanie azylu na 5 hlavných dôvodoch prenasledovania, pričom ani v tejto úprave neexistuje zvláštny inštitút politického azylu. IMNACT naviac obsahuje negatívnu definíciu utečenca, keď stanoví, že azyl nie je možné udeliť osobám, ktoré sami boli aktérmi prenasledovania inej osoby, a taktiež obsahuje kazuistické ustanovenie o tom, čo sa pre účely tohto zákona považuje za prenasledovanie z politických dôvodov. Odlišnosti sa však môžu vyskytovať pri interpretácii základných pojmov, s ktorými právna úprava udeľovania medzinárodnej ochrany operuje.

4.2.2. Interpretácia politického prenasledovania v práve USA

Keďže IMNACT formuluje iba definíciu utečenca a definície ostatných pojmov, ktoré sú kľúčové pre priznanie tohto statusu, v legislatíve USA absentujú, ich interpretáciou sa zaoberá judikatúra či prax príslušných rozhodovacích orgánov, ktorá tieto definície neustále modifikuje či doplňuje. Je tomu tak i vzhľadom k faktu, že americký právny systém je na rozdiel od toho kontinentálneho založený na precedensoch.

[86] Článok 208(a) odst. 2 písm. B IMNACT.

[87] Článok 208(b) odst. 1 IMNACT.

A. Pojem prenasledovanie

Vzhľadom k širokému spektru foriem, ktoré môže prenasledovanie v konkrétnom prípade nadobúdať, sa tento pojem snažila definovať celá rada rozhodovacích orgánov. Vo svojom často citovanom rozhodnutí *Acosta*[88] Rada pre imigračné odvolania („Board of Immigration Appeals“, ďalej len „BIA“) uviedla, že prenasledovaním je ujma alebo útrapy spôsobené jedincovi za účelom ho potrestať za to, že disponuje istým presvedčením alebo charakteristikou, ktorú sa entita spôsobujúca túto ujmu či útrapy usiluje prekonať. BIA neskôr túto definíciu v rozhodnutí *Kasinga*[89] modifikovala vyjadrením, že represívny či škodlivý zámer nie je vyžadovaný k tomu, aby určitá ujma predstavovala prenasledovanie. To znamená, že prenasledovaním môže byť objektívne vážna ujma či útrapy spôsobené pre určitú charakteristiku (či vnímanú charakteristiku) obete bez ohľadu na to, či má aktér prenasledovania v úmysle, aby obeť túto ujmu pociťovala ako ujmu. Navyše, v rozhodnutí *T.Z.*[90] BIA vyslovila, že pojem prenasledovanie zahŕňa viac než len fyzickú ujmu či hrozbu fyzickej ujmy, pokiaľ spôsobená či obávaná psychická ujma dosiahne úroveň prenasledovania. Medzi takéto formy psychickej ujmy patrí úmyselné uloženie závažného ekonomického znevýhodnenia či zbavenie slobody, potravy, bývania, zamestnania alebo iných základných životných potrieb.[91]

Americké ministerstvo spravodlivosti vo svojom doporučení o definícii prenasledovania[92] zopakovalo, že prenasledovanie nevyžaduje represívny či škodlivý úmysel jeho aktéra, avšak zdôraznilo, že aby bola daná existencia perzekúcie, obeť musí toto zachádzanie nutne pociťovať ako ujmu. Najvyšší súd USA, keď rozhodoval o prípade *Immigration and Naturalization Service v. Stevic*[93], vyslovil, že prenasledovanie predstavuje širší koncept než len ohrozenie života či slobody jedincov.

---

[88] *Matter of Acosta-Solorzano*, 19 I&N Dec. 211 (BIA 1985).

[89] *Matter of Kasinga*, 21 I&N Dec. 357 (BIA 1996).

[90] *Matter of T.Z.*, 24 I&N Dec. 163, 169 – 71 (BIA 2007).

[91] U.S. Citizenship and Immigration Services – RAIO – Asylum Division, Asylum Office Basic Training Course, Eligibility Part I: Definitions, Past Persecution, 2009.

[92] 65 Fed. Reg., 76588, 76590 (Dec. 7, 2000).

[93] *INS v. Stevic*, 467 U.S. 407, 104 S.Ct. 2489 (1984).

S problematikou prenasledovania sa však pri svojej rozhodovacej praxi samozrejme stretávajú aj súdy nižšej inštancie, a tak k definovaniu pojmu prenasledovanie dochádza aj na týchto stupňoch štruktúry súdov. Federálny Odvolací súd 9. okrsku vo svojom rozhodnutí *Kovac v. INS*[94] uviedol, že prenasledovaním je spôsobenie útrap či ujmy tým, ktorí sú odlišní, čo je svojim spôsobom vnímané ako urážlivé, alebo utláčanie skupín či jedincov kvôli ich odlišnostiam, ktoré aktér prenasledovania odmieta tolerovať. Odvolací súd 1. okrsku zase v rozhodnutí *Nelson v. INS*[95] vyslovil, že prenasledovaním môžu byť aj menej závažné činy než ohrozenie života či zdravia osoby, avšak musí ísť o skúsenosť, ktorá presahuje pocit nepríjemnosti, obťažovanie či dokonca základné utrpenie. Prenasledovanie pritom môže byť dané, aj keď jedinec neutrpel žiadne závažné zranenia.[96] Dokonca prosté vyhrážanie vznesené proti žiadateľovi o azyl môže konštituovať prenasledovanie, napriek tomu, že nedošlo k jeho fyzickému zraneniu, avšak musí ísť o závažné vyhrážky, ku ktorých realizácii by aktér prenasledovania bol schopný pristúpiť.[97]

Je možné konštatovať, že súdy a iné rozhodovacie orgány v USA definujú prenasledovanie pomerne široko, a jeho hodnotenie teda závisí na individuálnych okolnostiach každého prípadu. Podľa Fitzpatrickovej však americké rozhodovacie orgány pri hodnotení žiadostí o udelenie azylu často nezohľadňujú základné ľudsko-právne princípy. Toto pochybenie je potom obzvlášť akútne pri rozlišovaní medzi legitímnym stíhaním za trestné činy a odvetným prenasledovaním z politických či iných dôvodov, kedy je zásadným určiť, či činy, o ktorých hodnotenie sa jedná, porušujú základné ľudské práva chránené medzinárodným právom.[98]

Obdobná situácia nastáva pri posudzovaní žiadostí o udelenie azylu podanými osobami, ktorým hrozí mučenie, okamžitá poprava („summary execution“) či uväznenie

[94] *Kovac v. INS*, 407 F.2d 102, 107 (9th Cir. 1969).

[95] *Nelson v. INS*, 232 F.3d 258, 263 (1st Cir. 2000).

[96] Vyslovené v rozhodnutí Seventh Circuit Court of Appeal *Asani v. INS*, 154 F.3d 719, 723 (7th Cir. 1998).

[97] Vyslovené v rozhodnutí Ninth Circuit Court of Appeal *Salazar-Paucar v. INS*, 281 F.3d 1069, 1074 (9th Cir. 2002).

[98] J. Fitzpatrick, The International Dimension of U.S. Refugee Law, *Berkeley Journal of International Law*, Volume 15, Issue 1, 1997.

za pokojné prejavovanie ich politických názorov. Podľa medzinárodného práva by takýmto osobám mal byť priznaný status utečencov, avšak ich žiadosti sú americkými rozhodovacími orgánmi často odmietané s odôvodnením, že žiadateľovi hrozí trestné stíhanie a nie prenasledovanie za zastávanie politických názorov. Tento záver je však podľa Fitzpatrickovej nesprávny, pretože trestanie pokojného prejavovania politických názorov je porušením medzinárodného práva. Americké rozhodovacie orgány tak nesprávne interpretujú cudzie právne predpisy, keď povoľujú, aby trestali pokojný výkon slobody prejavu, a predpokladajú, že aplikácia takýchto predpisov nekonštituuje prenasledovanie. Obmedzenia tohto základného ľudského práva sú možné, ak je to v dôležitom verejnom záujme, avšak musia byť nielen nevyhnutné a stanovené zákonom, ale musia byť aplikované v súlade s príslušnými medzinárodne-právnymi záväzkami.[99] Tento záver sa ostatne dá vztiahnuť na udeľovanie medzinárodnej ochrany vôbec, nielen na prax amerických rozhodovacích orgánov.

B. Oprávnenosť strachu z prenasledovania

Čo sa týka pokusov o definovanie oprávneného strachu z prenasledovania, judikatúra či prax iných rozhodovacích orgánov v USA vytvorila 2 koncepty, resp. 2 štandardy dokazovania, ktoré sú používané pri hodnotení azylových žiadostí. Prvý z týchto konceptov, formulovaný v rozhodnutí Najvyššieho súdu USA *INS v. Stevic*[100], sa používa predovšetkým pri rozhodovaní o zabránení vyhostenia z dôvodu, že život či sloboda žiadateľa sú v jeho domovskom štáte ohrozené. K dosiahnutiu kladného rozhodnutia potom musí žiadateľ preukázať, že je „jasná pravdepodobnosť“, že takáto hrozba existuje, teda že je viac pravdepodobné ako nepravdepodobné, že žiadateľ by bol v prípade svojho návratu domov podrobený prenasledovaniu.[101]

Pri formulovaní druhého konceptu, v tom istom rozhodnutí, zaujal Najvyšší súd USA miernejšiu pozíciu. Uviedol, že ak je objektívnosť situácie podložená presvedčivými dôkazmi, žiadateľ o udelenie azylu nemusí preukázať, že jeho situácia pravdepodobne vyústi v prenasledovanie, postačujúcim je, že prenasledovanie sa javí

[99] Ibid.

[100] *INS v. Stevic*, 467 U.S. 407, 104 S.Ct. 2489 (1984).

[101] B. Sautman, The Meaning of „Well-Founded Fear of Persecution“ in United States Asylum Law and International Law, *Fordham International Law Journal*, Volume 9, Issue 3, 1985.

ako opodstatnená možnosť. Všetky federálne súdy sa však k tomuto rozlišovaniu jednoznačne neprikláňajú. Niektoré z nich stavajú tieto 2 štandardy dokazovania na roveň a pri rozhodovaní o udelení azylu tak od žiadateľov takisto vyžadujú, aby preukázali, že je „jasná pravdepodobnosť", že im v ich domovskom štáte hrozí perzekúcia.[102]

BIA sa vo svojej praxi takisto prikláňa k názoru, že tieto 2 koncepty sú identické. Svoju pozíciu k tejto problematike ucelene artikulovala v rozhodnutí *Acosta-Solorzano*[103], kde odmietla rozlišovanie medzi „pravdepodobnosťou" a „možnosťou" pri hodnotení oprávneného strachu žiadateľa z prenasledovania. BIA stanovila 4 štandardy, resp. požiadavky, ktoré musí každý žiadateľ o udelenie azylu naplniť a doložiť presvedčivými dôkazmi: (1) žiadateľ disponuje istým presvedčením či charakteristikou, ktorú sa aktér prenasledovania usiluje u iných osôb prekonať rôznymi spôsobmi trestania, (2) aktér prenasledovania si je vedomý, či sa môže ľahko dozvedieť, že žiadateľ týmto presvedčením či charakteristikou disponuje, (3) aktér prenasledovania má schopnosť či spôsobilosť žiadateľa potrestať, a napokon (4) aktér prenasledovania k potrestaniu žiadateľa inklinuje. Splnenie týchto požiadaviek je nevyhnutné pre preukázanie, že je reálna šanca, že žiadateľ by sa v prípade svojho návratu do domovského štátu stal obeťou prenasledovania. Osoba, ktorá žiada o udelenie azylu, teda musí predložiť dôkazy týkajúce sa nielen jej samej, ale i dôkazy o obávanom aktérovi prenasledovania.[104]

Z uvedeného vyplýva, že BIA sa vo svojom hodnotení nesústredí na oprávnenosť strachu žiadateľa z prenasledovania a na jeho motív, pre ktorý sa azyl usiluje získať, ale požaduje, aby bolo preukázané, že aktéri prenasledovania by v prípade jeho návratu domov proti žiadateľovi pravdepodobne zakročili.[105]

---

[102] K tomuto záveru prišli súdy napr. v rozhodnutí *Kashani v. INS*, 547 F.2d 376 (7th Cir. 1977), *Rejaie v. INS*, 691 F.2d 139 (3rd Cir. 1982) alebo *Sankar v. INS*, 757 F.2d 532 (3rd Cir. 1985).

[103] *Matter of Acosta-Solorzano*, Bd. of Imm. App. Int. Dec. No. 2986 (Mar. 1, 1985).

[104] B. Sautman, The Meaning of „Well-Founded Fear of Persecution" in United States Asylum Law and International Law, *Fordham International Law Journal*, Volume 9, Issue 3, 1985.

[105] Ibid.

Uvedený nesúlad v rozhodovacej praxi amerických súdov a iných príslušných orgánov rozhodol Najvyšší súd USA vo svojom rozhodnutí *INS v. Cardoza-Fonseca*[106]. V tomto rozhodnutí vyslovil, že štandard dokazovania platný pre žiadosti o zabránenie vyhostenia, stanovený vo vyššie spomínanom rozhodnutí *INS v. Stevic*, je pre žiadateľov o udelenie azylu príliš vysoký. Z toho dôvodu osoba žiadajúca o udelenie azylu v USA musí iba demonštrovať, že má z prenasledovania oprávnený strach, aj keď sa jej nepodarí preukázať, že je viac pravdepodobné ako nepravdepodobné, že v prípade svojho návratu do domovského štátu bude prenasledovaná. Najvyšší súd USA uviedol, že takýto záver zodpovedá i štandardom OSN stanoveným pre udeľovanie azylu, pričom vo svojom rozhodnutí sa neusiloval o definovanie toho, čo predstavuje oprávnený strach z prenasledovania.[107] V tomto rozhodnutí iba určil štandard dokazovania, ktorý je pre udelenie azylu potrebné dosiahnuť, a hodnotenie oprávneného strachu v každom konkrétnom prípade ponechal na orgány nižších inštancií.

C. Chránené charakteristiky

Právo USA používa pre základné práva a slobody, ku ktorých ochrane slúži inštitút azylu, označenie chránené charakteristiky. Pre získanie azylu potom musí žiadateľ preukázať, že disponuje, príp. že mu je pripisovaná, aspoň 1 z 5 chránených charakteristík (rasa, náboženstvo, národnosť, členstvo v určitej sociálnej skupine či určité politické názory), ktorá je centrálna pre motiváciu aktéra prenasledovania podrobiť tohto žiadateľa perzekúcii. Od žiadateľa nie je vyžadované, aby doložil, že táto charakteristika je jediným dôvodom, pre ktorý ho aktér prenasledovania zamýšľa prenasledovať, avšak pre motiváciu aktéra nesmie byť táto charakteristika „okrajová“ („tangential“) či „náhodná, vedľajšia“ („incidental“).[108]

Chápanie zastávania politických názorov ako jednej z 5 hlavných chránených charakteristík by sa nemalo obmedzovať iba na participáciu v politickej strane či na inom politickom procese. Politické názory, zakotvené v definícii utečenca, by naopak mali zahŕňať akýkoľvek názor či akékoľvek presvedčenie, v ktorých by mohli byť

[106] *INS v. Cardoza-Fonseca*, 480 U.S. 421 (1987).

[107] Ibid.

[108] Vyslovené v rozhodnutí *J-B-N- & S-M-*, 24 I&N Dec. 208, 211 (BIA, 2007).

zainteresované štátny aparát, vláda alebo polícia domovského štátu žiadateľa. [109] Odvolací súd 4. okrsku vo svojom rozhodnutí *Saldarriaga v. Gonzales*[110] opísal politický názor ako typicky verbálne či otvorene expresívne správania žiadateľa, ktorým sleduje určitú príčinu. Tento súd ďalej uznal, že aj menej zjavné, symbolické činy žiadateľa môžu reflektovať jeho politické názory a uzavrel, že akékoľvek správanie, ktoré sa žiadateľ snaží prezentovať ako svoje politické názory, musí byť motivované určitým ideálom či presvedčením, aby mohlo slúžiť ako dôvod pre udelenie azylu.

Rovnako ako môže do širokej kategórie politických názorov spadať celé spektrum názorov či pohľadov, tak aj ich vyjadrenie môže mať rozličné podoby. Okrem typických foriem vyjadrovania politických názorov účasťou v politických stranách či na iných politických procesoch patrí medzi ne i:

- vyjadrovanie feministických presvedčení,
- odhalenie vládneho porušovania ľudských práv,
- aktivity slúžiace na ochranu slobody združovania, práv zamestnancov či iných občianskych slobôd,
- participácia v určitých študentských združeniach,
- participácia v organizáciách usilujúcich sa o zlepšenie stavu komunít,
- odmietnutie dodržiavať príkazy k porušovaniu ľudských práv,
- „whistleblowing“ či iné spôsoby odhalenia vládnej korupcie.[111]

Najvyšší súd USA vo svojom rozhodnutí *INS v. Elias-Zacarias*[112] zdôraznil, že prenasledovanie pre zastávanie určitých politických názorov musí byť nutne založené na politických názoroch žiadateľa o azyl, príp. na názoroch, ktoré sú mu prisudzované, nie na politických názoroch aktéra prenasledovania. Skutočnosť, že aktér prenasledovania predstavuje politickú entitu, alebo že jeho činy sú motivované politickými cieľmi, sama o sebe nezakladá prenasledovanie z dôvodu zastávania

[109] U.S. Citizenship and Immigration Services – RAIO – Asylum Division, Asylum Officer Basic Training Course, Eligibility Part III: Nexus, Five Protected Characteristics, 2009.

[110] *Saldarriaga v. Gonzales*, 402 F.3d 461, 466 (4th Cir. 2005).

[111] U.S. Citizenship and Immigration Services – RAIO – Asylum Division, Asylum Officer Basic Training Course, Eligibility Part III: Nexus, Five Protected Characteristics, 2009.

[112] *INS v. Elias-Zacarias*, 502 U.S. 478 (1992).

politických názorov. Motivácia aktéra prenasledovania teda musí spočívať v politických názoroch osoby, ktorú hodlá prenasledovať. Pre udelenie azylu pritom postačuje, že žiadateľovi sú určité politické názory pripisované, aj keď on sám ich reálne nezastáva.[113]

Z vyššie uvedeného teda jednoznačne vyplýva, že podľa judikatúry súdov a iných rozhodovacích orgánov v USA slúži udeľovanie azylu pre zastávanie určitých politických názorov nielen na ochranu slobody myslenia a práva zastávať svoj názor bez prekážok, ale i na ochranu slobody prejavu. Tieto základné práva spolu nepochybne veľmi úzko súvisia, pričom ak by žiadateľ svoje politické názory neprejavil navonok, bolo by veľmi ťažké určiť, že zastávanie týchto jeho názorov vyžaduje ochranu. Čo do obsahu uvedených základných práv a slobôd sa súdy v USA spoliehajú na ľudsko-právne katalógy, ktoré tieto práva zakotvujú, a vo svojej rozhodovacej praxi sa sústredia na definovanie toho, aké konkrétne formy môže zastávanie, resp. vyjadrovanie politických názorov nabrať. Inými slovami, zameriavajú sa na formulovanie toho, čo materiálne naplňuje požiadavku prenasledovania pre zastávanie istých politických názorov.

[113] U.S. Citizenship and Immigration Services – RAIO – Asylum Division, Asylum Officer Basic Training Course, Eligibility Part III: Nexus, Five Protected Characteristics, 2009.

5. Politická neutralita ako dôvod pre udelenie medzinárodnej ochrany

Sloboda myslenia a právo zastávať svoj názor bez prekážok, ku ktorých ochrane slúži udeľovanie azylu pre zastávanie určitých politických názorov, v sebe nepochybne zahŕňajú právo nezastávať politický názor žiadny, resp. zachovať si politickú neutralitu. Je však možné, aby bola osoba prenasledovaná či mala oprávnený strach z prenasledovania pre výkon tohto práva? Ak by aj z tohto dôvodu prenasledovaná bola, zakladala by táto skutočnosť prenasledovanie pre zastávanie určitých politických názorov, a oprávňovala by tak túto osobu k udeleniu azylu? Vzhľadom k tomu, že žiadny medzinárodne-právny či európsko-právny dokument neobsahuje taxatívnu definíciu toho, čo predstavuje politický názor, nie je jednoznačne určiteľné, či neutralita tvorí jednu z jeho foriem. Posúdenie tejto otázky je teda na jednotlivých rozhodovacích orgánoch, pred ktoré sú predložené žiadosti o udelenie azylu osobami, ktoré čelia prenasledovaniu, pretože sa rozhodli zostať politicky neutrálnymi.

Napriek tomu, že v USA sa problematikou politickej neutrality ako dôvodu pre udelenie medzinárodnej ochrany zaoberali mnohé súdy, ako je vysvetlené ďalej v tejto kapitole, v Európe sa tejto otázke dostáva minimálnej pozornosti. Spomedzi európskych štátov sa touto problematikou zaoberal Najvyšší súd Veľkej Británie (ďalej len „Súd“) vo svojom prelomovom rozhodnutí *RT (Zimbabwe) v. Secretary of State for the Home Department*[114]. V tomto rozhodnutí Súd v širokej miere vychádzal z niekoľkých medzinárodných ľudsko-právnych inštrumentov (najmä *Všeobecnej deklarácie ľudských práv, Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, Európskeho dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd*, ako aj Ženevského dohovoru), čím formuloval princípy platné pre udeľovanie azylu z politických dôvodov vôbec, nielen v prípadoch tvrdenej politickej neutrality. Britské ministerstvo vnútra („Home Office“) vo svojej argumentácii uviedlo, že žiadatelia neboli oprávnení k udeleniu azylu, pretože ich politická neutralita bola skôr vecou ľahostajnosti než oddanosti. V prípadoch tvrdenej politickej neutrality je podľa neho potrebné rozlišovať medzi žiadateľmi,

[114] *RT (Zimbabwe) & Others v. Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 38 (U.K.).

ktorých neutralita je „vedomá či oddaná“ a tými, ktorí sa nad politickými záležitosťami nezamýšľajú, pretože táto oblasť ich jednoducho nezaujíma.[115]

Z uvedeného rozlišovania potom vyplýva i to, či prenasledovanie politicky neutrálnych osôb zasahuje do ich práva zastávať či nezastávať politické názory bez prekážok iba okrajovo, alebo či ide o porušenie, ktoré zasahuje samotnú podstatu tohto práva. Súd však popísanú diverzifikáciu jednoznačne odmietol. Vo svojom rozhodnutí vyslovil, že právo nezastávať žiadny politický názor je fundamentálnym právom uznávaným medzinárodne-právnym systémom ľudských práv, ktorý nerobí rozdiely medzi okrajom a podstatou chránených práv. Keďže ide o právo, ktoré je zásadné pre ľudskú dôstojnosť, spadá i do pôsobnosti Ženevského dohovoru. Súd ďalej uviedol, že ani rozlišovanie medzi ľahostajne verzus vedome politicky neutrálnymi osobami nemá žiadnu oporu v medzinárodnom práve, a tak na nezastávaní žiadneho politického názoru, z akéhokoľvek dôvodu, nie je nič okrajové.[116]

Uvedený ľudsko-právny prístup viedol Súd k záveru, že udelenie azylu nemôže byť žiadateľovi odopreté iba preto, že by mohol skrývať svoje politické názory a tak sa vyhnúť prenasledovaniu.[117] Zložitejšou otázkou však podľa Súdu je, či sa tento princíp vzťahuje i na osoby, ktoré nezastávajú politický názor žiadny, avšak za účelom vyhnúť sa perzekúcii sú nútené predstierať určité politické presvedčenie. Odpoveď potom spočíva v hodnotení, že sloboda myslenia, právo zastávať svoj názor bez prekážok, ako aj sloboda prejavu jednoznačne zahŕňajú právo nezastávať žiadny politický názor, či ho neprejavovať, a tým pádom je i toto právo hodné medzinárodnej ochrany. Nie je potrebné, aby súdy skúmali, či by štátne orgány či iný aktér prenasledovania uverili predstieraným politickým názorom žiadateľa. Naopak, idea predstierania politického

[115] S. Meili, The Right Not to Hold a Political Opinion: Implications for Asylum in the United States and the United Kingdom, *Columbia Human Rights Law Review*, Volume 46, Issue 3, 2015.

[116] Ibid.

[117] Tento princíp formuloval Najvyšší súd Veľkej Británie vo svojom prelomovom rozhodnutí *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department*, [2011] 1 AC596, ktorého žiadateľ bol prenasledovaný kvôli svojej homosexuálnej orientácii.

presvedčenia za účelom vyhnúť sa prenasledovaniu by išla proti samotnému charakteru práva neprejavovať svoje názory ako práva, ktoré je podstatné pre ľudskú dôstojnosť.[118]

Okrem medzinárodne-právnych inštrumentov ochrany ľudských práv vychádzal Súd vo svojom rozhodnutí i z judikatúry ESĽP. Ten vo svojom rozhodnutí *Kokkinakis v. Grécko*[119] formuloval, že článok 9 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý garantuje slobodu myslenia, svedomia a náboženstva, sa vzťahuje i na „ateistov, agnostikov, skeptikov a nezainteresovaných". Z toho dôvodu by bolo podľa Súdu neúmerné, vzhľadom k tomu, že účelom Ženevského dohovoru je zaručiť utečencom čo najširší možný výkon ich základných práv a slobôd, aby bolo právo „nezainteresovaných" chránené medzinárodným systémom ľudských práv, ale Ženevským dohovorom ako zastávanie určitých politických názorov už nie. Rozsah chránených politických názorov podľa medzinárodného práva a podľa Ženevského dohovoru teda musí byť zhodný.[120]

K potrebe vyjadrenia svojej politickej neutrality Súd uviedol, že pokiaľ je právo, do ktorého aktér prenasledovania zasahuje, zásadné pre ľudskú dôstojnosť, odopretie výkonu tohto práva je opodstatneným dôvodom pre udelenie azylu, aj keď dané právo nie je aktívne vyjadrované. Ak teda žiadateľ o udelenie azylu dokáže dôveryhodne demonštrovať svoju politickú neutralitu a dostatočne preukázať, že v jeho domovskom štáte podliehajú politicky neutrálni jedinci prenasledovaniu, požiadavka zastávania určitého politického názoru podľa Ženevského dohovoru bude naplnená.[121] Britský Najvyšší súd teda zaujal pomerne miernu pozíciu a od žiadateľov o udelenie azylu nevyžaduje, aby dali verejne najavo, že nezastávajú žiadny politický názor.

S politickou neutralitou ako dôvodom pre udelenie azylu veľmi úzko súvisí i koncept prisudzovaného politického názoru. V tomto kontexte by podľa Súdu žiadosť politicky neutrálneho žiadateľa uspela, ak (1) by režim či jeho predstavitelia

[118] S. Meili, The Right Not to Hold a Political Opinion: Implications for Asylum in the United States and the United Kingdom, *Columbia Human Rights Law Review*, Volume 46, Issue 3, 2015.

[119] Rozhodnutie *Kokkinakis v. Grécko*, z roku 1993, sťažnosť č. 14307/88.

[120] S. Meili, The Right Not to Hold a Political Opinion: Implications for Asylum in the United States and the United Kingdom, *Columbia Human Rights Law Review*, Volume 46, Issue 3, 2015.

[121] Ibid.

zaobchádzali so žiadateľom, ktorý deklaroval svoju politickú neutralitu, ako s podporovateľom opozície a z toho dôvodu by ho podrobili prenasledovaniu, alebo (2) hrozilo by reálne a významné riziko, že aj keby žiadateľ vyjadril predstaviteľom režimu svoju podporu, neuverili by mu a jeho politická neutralita by bola odhalená.[122] Tento koncept sa však nedá aplikovať na všetky prípady založené na politickej neutralite žiadateľa o udelenie azylu. Poskytnutie ochrany pred prenasledovaním z dôvodu prisudzovaného politického presvedčenia by nemuselo byť dostatočné, aby zároveň garantovalo právo žiadateľa žiadny politický názor nezastávať či ho nevyjadrovať. Navyše tieto dva koncepty sa líšia i vyžadovaným dôkazným štandardom. Zatiaľ čo žiadosti založené na politickej neutralite vyžadujú dôkazy o odmietavom postoji žiadateľa vyjadriť svoje politické názory, v prípadoch prisudzovaného politického presvedčenia musí žiadateľ doložiť i to, ako si aktér prenasledovania jeho odmietnutie interpretoval.

Najvyšší súd Veľkej Británie teda vo svojom hodnotení zvolil cestu ľudsko-právneho prístupu, ktorý poskytuje politickej neutralite pomerne širokú ochranu. Tento prístup, založený predovšetkým na medzinárodných zmluvách garantujúcich ľudské práva a základné slobody, považuje neutralitu za jednu z foriem politického názoru a právo nezastávať žiadny politický názor, z akéhokoľvek dôvodu, za fundamentálne ľudské právo. Tým pádom sa i na prenasledovanie z dôvodu politickej neutrality žiadateľa vzťahuje ochrana poskytovaná podľa Ženevského dohovoru. Tento prístup ostatne napomáha i uniformnému udeľovaniu azylu politicky neutrálnym osobám v jednotlivých štátoch medzinárodného spoločenstva. Na druhej strane sveta však Najvyšší súd USA zaujal opačné stanovisko. Ten svoje významné rozhodnutie *INS v. Elias-Zacarias*[123] oprel výlučne o zákonnú interpretáciu IMNACT a Refugee Act, ako aj o predchádzajúce rozhodnutia amerických súdov a uzavrel, že nevyjadrenie podpory ani jednej z politických strán „obyčajne“ nie je výslovným vyjadrením svojho politického názoru.

Najvyšší súd USA odmietol kvalifikovať otázku, či politická neutralita predstavuje jednu z foriem politického názoru podľa IMNACT, avšak uviedol, že

[122] Ibid.

[123] *INS v. Elias-Zacarias*, 502 U.S. 478 (1992).

koncept politického názoru je nutné odlišovať od konceptov ako „ľahostajnosť, nerozhodnosť či averzia k riskovaniu“. Navyše osoba, ktorá by sa rozhodla postaviť svoju žiadosť o udelenie azylu na politickej neutralite, by si musela tento postoj zvoliť z politických dôvodov. Tento súd teda nevylúčil, že neutralita nemôže nikdy konštituovať politický názor v zmysle IMNACT, ale uviedol, že tomu tak môže byť len za špecifických okolností.[124]

Základnou požiadavkou, ktorú musí politicky neutrálny žiadateľ naplniť a na ktorej sa zhodujú i všetky federálne súdy, je, že nezastávať žiadny politický názor, resp. byť politicky neutrálny musí byť žiadateľova uvážená voľba. Iba sa prizerať politickej situácii pre udelenie azylu nestačí, žiadateľ musí svoj neutrálny politický postoj zreteľne a otvorene vyjadriť, kvôli čomu sa aktér prenasledovania ostatne rozhodne podrobiť ho perzekúcii. Najvyšší súd USA teda vo svojom hodnotení upozornil na dôležitosť rozdielu medzi politickou neutralitou ako uváženým rozhodnutím a politickou neutralitou založenou na žiadateľovej „ľahostajnosti, nerozhodnosti či averzii k riskovaniu“.[125] Zlyhanie či nedostatok jeho posúdenia tejto problematiky však spočíva v tom, že nezohľadňuje medzinárodne-právne normy zakotvujúce základné ľudské práva a slobody, a tak koncept politickej neutrality ako dôvodu pre udelenie azylu interpretuje pomerne reštriktívne. Toto má za následok, že žiadosti postavené na politickej neutralite prenasledovaného jedinca sú americkými súdmi často podraďované pod kategóriu prisudzovaného politického názoru.[126]

Proti reštriktívnemu výkladu Najvyššieho súdu USA, že zostať politicky neutrálnym „obyčajne“ nie je výslovným vyjadrením politického názoru, sa postavil federálny Odvolací súd 9. okrsku (ďalej len „9. okrsok“). Ten vo svojom rozhodnutí *Bolanos-Hernandez v. INS*[127] uviedol, že zvolenie si politickej neutrality nie je o nič menším politickým rozhodnutím než voľba pripojiť sa k určitej politickej strane. Ak si

[124] M. G. Artlip, Neutrality As Political Opinion: A New Asylum Standard for a Post-*Elias-Zacarias* World, *University of Chicago Law Review*, Volume 61, Issue 2, 1994.

[125] S. Meili, The Right Not to Hold a Political Opinion: Implications for Asylum in the United States and the United Kingdom, *Columbia Human Rights Law Review*, Volume 46, Issue 3, 2015.

[126] Ibid.

[127] *Bolanos-Hernandez v. INS*, 767 F.2d 1277, 1286 (9th Cir. 1985).

je jedinec vedomý protichodných politických síl pôsobiacich v jeho domovskom štáte a rozhodne sa s ani jednou z nich nesympatizovať, toto jeho rozhodnutie je bez pochýb politické. Na rozdiel od Najvyššieho súdu USA 9. okrsok netrvá na požiadavke, aby bola neutralita zvolená z politických dôvodov. Naopak uviedol, že skúmanie žiadateľovej motivácie súdom sa javí byť „nesprávnym, nepresným a irelevantným". Podľa tohto súdu nech je motivácia žiadateľa akákoľvek, jeho rozhodnutie, raz učinené, predstavuje manifestáciu jeho politických názorov, a tak prenasledovanie na základe tejto otvorenej manifestácie je prenasledovaním z dôvodu zastávania určitých politických názorov.[128]

Ďalším aspektom, ktorý reflektuje zhovievavý prístup 9. okrsku k politickej neutralite, je hodnotenie, že žiadateľ o udelenie azylu nemusí svoju politickú neutralitu vyjadriť priamo pred aktérom prenasledovania. Pokiaľ si žiadateľ výslovne vyberie zostať politicky neutrálnym a tento jeho politický postoj je možné odvodiť z jeho činov, skutočnosť, že svoju politickú neutralitu nikdy priamo neartikuloval, je irelevantná.[129] Tento prístup korešponduje i s ľudsko-právnym prístupom, ktorý vo svojom hodnotení zvolil Najvyšší súd Veľkej Británie, a ktorý právo nezastávať či neprejaviť žiadny politický názor chráni ako základné ľudské právo.

Na rozdiel od Najvyššieho súdu USA 9. okrsok od politicky neutrálnych žiadateľov nevyžaduje, aby preukázali, že aktér prenasledovania má pre svoje konanie konkrétny politický dôvod. V rozhodnutí *Bolanos-Hernandez* uviedol, že pokiaľ je prítomná základná, „podkladová" politická agenda aktéra prenasledovania, jeho špecifická motivácia v konkrétnom prípade nie je relevantná. Napriek tomu, že Najvyšší súd USA uvedený výklad politickej neutrality ako dôvodu pre udelenie azylu značne obmedzil, 9. okrsok považuje neutralitu za politický názor v zmysle IMNACT v 2 možných situáciách: (1) ak je žiadateľ prenasledovaný pre zreteľné zachovanie si politickej neutrality, alebo (2) ak aktér prenasledovania pripisuje žiadateľovi určité politické presvedčenie a kvôli tomu ho podrobuje prenasledovaniu.[130]

---

[128] M. G. Artlip, Neutrality As Political Opinion: A New Asylum Standard for a Post-*Elias-Zacarias* World, *University of Chicago Law Review*, Volume 61, Issue 2, 1994.

[129] Ibid.

[130] Ibid.

Okrem uvedenej interpretácie vytvoril 9. okrsok vo svojej rozhodovacej praxi ešte koncept „hazardnej neutrality“[131]. To znamená, že zostať politicky neutrálnym v prostredí, kde takéto rozhodnutie prináša riziko stíhania zo strany vlády či nekontrolovaných protivládnych síl, je vyjadrením svojho politického názoru. Takéto riziko môže obzvlášť nastať v situácii občianskej vojny, kedy nepripojenie sa ani k jednej strane konfliktu môže byť predstaviteľmi oboch strán vnímané ako sympatizovanie s opozíciou.[132]

Nie všetky americké federálne súdy sa však prikláňajú k jednému či druhému hodnoteniu politickej neutrality. Názor väčšiny z nich sa pohybuje niekde na pomedzí, avšak Odvolací súd 11. okrsku zastáva stanovisko, že politická neutralita by ako jedna z foriem politického názoru nikdy nemala predstavovať dôvod pre udelenie azylu. Tento svoj záver vyslovil v rozhodnutí *Perlera-Escobar v. Executive Office for Immigration*[133], kde takisto poprel, že by sa na politicky neutrálnych žiadateľov mohla vzťahovať doktrína prisudzovaného politického názoru. Podľa uvedeného prístupu by teda kritéria pre udelenie azylu nenaplnili ani politicky motivovaní neutrálni žiadatelia či žiadatelia, ktorých neutralita bola kvalifikovaná ako určité politické presvedčenie. Úspešnosť žiadosti o udelenie azylu v USA, založenej na politickej neutralite danej osoby, teda závisí na tom, v ktorej časti USA je podaná.

Z uvedeného vyplýva, že interpretáciu politickej neutrality do veľkej miery ovplyvňuje to, z akých právnych predpisov konkrétny súd pri svojom výklade vychádza. Najvyšší súd Veľkej Británie oprel svoje hodnotenie predovšetkým o platné medzinárodné normy garantujúce ľudské práva a základné slobody, a právo nezastávať žiadny politický názor vyhodnotil ako základné ľudské právo. Na základe toho potom usúdil, že ak je toto právo ochraňované početnými medzinárodne-právnymi záväzkami, je hodné i ochrany vo forme udeľovania azylu. Americké súdy však svoju interpretáciu postavili výlučne na príslušných ustanoveniach národnej azylovej úpravy, čim možnosti

[131] Táto doktrína bola formulovaná v rozhodnutí *Arriaga-Barrientos v. INS*, 937 F.2d 411, 413 – 414 (9th Cir. 1991) a následne aplikovaná v niekoľkých ďalších rozhodnutiach.

[132] U.S. Citizenship and Immigration Services – RAIO – Asylum Division, Asylum Officer Basic Training Course, Eligibility Part III: Nexus, Five Protected Characteristics, 2009.

[133] *Perlera-Escobar v. Executive Office for Immigration*, 894 F.2d 1292 (11th Cir. 1990).

ochrany práva zostať politicky neutrálnym značne obmedzili. Napriek tomu, že názory jednotlivých súdov na túto problematiku sa nezhodujú, všetky z nich posudzovali iba to, či politická neutralita predstavuje jednu z foriem politického názoru v zmysle IMNACT a či žiadateľ, ktorý tvrdí, že je pre jej výkon prenasledovaný, môže splniť kritériá pre udelenie azylu stanovené týmto predpisom. Americké súdy tak úplne opomenuli zohľadniť medzinárodné ľudsko-právne záväzky, ktorými sú USA samy viazané. Tento prístup nielen že nerešpektuje dosiahnutý štandard ochrany ľudských práv a základných slobôd, ktorý je výsledkom medzinárodného konsenzu, ale takisto prispieva k nejednotnému spôsobu udeľovania medzinárodnej ochrany v jednotlivých štátoch sveta. Rozhodnutie, v ktorej krajine podať žiadosť o udelenie azylu založenú na politickej neutralite ako dôvode prenasledovania, teda môže byť pre žiadateľa otázkou „života a smrti“.

6. Prípadová štúdia – Salah Sheekh v. Holandsko

Ako už bolo vysvetlené vyššie, politické prenasledovanie je ako dôvod pre udelenie medzinárodnej ochrany zakotvené na úrovni medzinárodného práva v Ženevskom dohovore v znení Protokolu a na úrovni práva EÚ predovšetkým v kvalifikačnej smernici. V právnom rámci vytvorenom Radou Európy však neexistuje žiadny dokument, ktorý by upravoval nielen politické prenasledovanie, ale i celkovo dôvody, pre ktoré je možné poskytnúť medzinárodnú ochranu. Výbor ministrov iba publikoval niekoľko doporučení venujúcich sa interpretácii ústredných pojmov, s ktorými operuje Ženevský dohovor. Cieľom týchto doporučení pritom má byť usmerňovanie štátov pri hodnotení žiadostí o udelenie medzinárodnej ochrany v konkrétnych prípadoch. ESĽP však opakovane vyslovil názor, že na jej udeľovanie sa vzťahuje i pôsobnosť *Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd* (ďalej len „Dohovor“). Problematikou politického azylu sa tento súd zaoberal vo svojom rozhodnutí *Salah Sheekh v. Holandsko*[134]. V tom rozhodnutí ESĽP formuloval, že napriek tomu, že Dohovor či jeho protokoly nezakotvujú právo na politický azyl, pri rozhodovaní o vyhostení cudzincov musia štáty zohľadňovať článok 3 Dohovoru, ktorý chráni jednu zo základných hodnôt demokratickej spoločnosti a absolútne zakazuje mučenie, neľudské či ponižujúce zaobchádzanie alebo trestanie bez ohľadu na činy obete, akokoľvek nežiaduce či nebezpečné.

Pán Salah Sheekh (ďalej len „sťažovateľ“) je somálskym občanom pochádzajúcim z mesta Mogadishu a patrí k minoritnej skupine obyvateľstva zvanej Ashraf. V roku 1991 bola kvôli prebiehajúcej občianskej vojne jeho rodina donútená presťahovať sa do obce Tuulo Nuh, kde žili v primitívnych podmienkach. Hneď po ich príchode do Tuulo Nuh však bola sťažovateľova rodina okradnutá o všetok ich majetok príslušníkmi klanu Abgal, ktorý patril k väčšinovej, kontrolujúcej skupine obyvateľstva. I ďalšie 3 rodiny patriace k minoritnému Ashrafu, žijúce v Tuulo Nuh, boli týmto klanom prenasledované. Členovia abgalskej milície často chodili k sťažovateľovi domov, vyhrážali sa jemu a celej jeho rodine, neoprávnene od nich požadovali peniaze, okrádali ich o to, čo si zarobili, takže často nemali peniaze ani na stravu, a aj mimo domu všetkých členov rodiny neustáli obťažovali a podrobovali fyzickému násiliu. V roku

[134] *Salah Sheekh v. Holansko*, 2007, sťažnosť č. 1948/04.

1995 členovia abgalského klanu dokonca zavraždili sťažovateľovho otca. Intenzita prenasledovania zo strany tohto klanu sa líšila, no v decembri 1998 členovia milície opäť násilne vnikli do ich domu, sťažovateľovi a jeho bratovi spôsobili rôzne zranenia a uväznili ich v jednej z izieb, zatiaľ čo ich sestru uniesli, znásilnili ju a držali ju v zajatí až do nasledujúceho rána.

V máji 2001 abgalská milícia sťažovateľa a jedného z jeho bratov opäť zajala a niekoľko krát zbila, čo v roku 2002 dokonca vyústilo v jeho zavraždenie. O niekoľko mesiacov neskôr bola sťažovateľova sestra znovu zajatá a znásilnená. Popísané prenasledovanie zo strany abgalského klanu bolo umožnené tým, že sťažovateľova rodina sa ako súčasť minoritnej skupiny obyvateľstva nemala ako brániť, a pre tento klan tak bola ľahkou korisťou. Sťažovateľova mama niekoľko krát žiadala radu starších v Tuulo Nuh, aby násilie zo strany klanu Abgal zastavila, avšak bez úspechu. Na opustenie Somálska rodine chýbali finančné prostriedky, ale po niekoľkých rokoch sa jej podarilo aspoň zafinancovať žiadateľov útek do Holandska.

Dostať sa do Holandska pomohol sťažovateľovi „cestovný agent“, ktorý mu takisto zabezpečil nepravý kenský cestovný pas. Hneď po príchode do Amsterdamu bol oslovený políciou, čo využil na to, aby požiadal o udelenie azylu. Sťažovateľovi však nebol umožnený vstup do Holandska a bol umiestnený do centra pre žiadateľov o azyl, kde podal svoju žiadosť v máji 2003. Hneď v ten deň bol vypočutý úradníkom holandského Immigration and Naturalisation Department ohľadom svojej totožnosti, národnosti a cesty do Holandska. Sťažovateľ však nebol schopný presne určiť svoj dátum narodenia a tak súhlasil s tým, že podstúpi lekársku prehliadku s cieľom určiť jeho vek. Výsledky lekárskeho vyšetrenia ukázali, že sťažovateľ je starší než o sebe tvrdil, s čím však on zásadne nesúhlasil.

V júni 2003 bola sťažovateľova žiadosť o udelenie azylu zamietnutá z dôvodu, že jeho neschopnosť predložiť dokumenty preukazujúce jeho totožnosť, národnosť a spôsob, akým sa dostal do Holandska, spochybnila úprimnosť jeho vyjadrení a dôveryhodnosť jeho samého. K týmto pochybnostiam podstatným spôsobom prispeli i nespoľahlivé výroky sťažovateľa ohľadom jeho veku a dátumu narodenia. Navyše podľa holandských úradov rozhodujúcich o jeho žiadosti bolo zaobchádzanie, ktorému sťažovateľ neustále čelil, nedostatočné na to, aby mu mohol byť priznaný status

utečenca. Nikdy sa o sebe verejne nevyjadril, že je oponentom abgalského klanu, a obťažovanie, ktorému bol údajne podrobený kvôli príslušnosti k minoritnej skupine obyvateľstva, nebolo výsledkom systematickej, rozsiahlej diskriminácie, ktorá by jeho život činila neúnosným. Bola skôr dôsledkom nestálej politickej situácie v Somálsku, kde zločinné gangy často, avšak svojvoľne, obťažovali a vyhrážali sa mnohým ľuďom. Holandské úrady preto uzavreli, že návrat sťažovateľa do Somálska by nepredstavoval porušenie článku 3 Dohovoru, keďže svoju situáciu by mohol vyriešiť tým, že sa presťahuje do inej, „relatívne bezpečnej“ oblasti v Somálsku.

Sťažovateľ sa proti tomuto rozhodnutiu odvolal namietajúc, že holandské úrady úplne opomenuli fakt, že jeho desivé skúsenosti boli formou etnického vylúčenia a vykorisťovania. Regionálny súd v Haagu však jeho odvolanie zamietol a uviedol, že zamietnutie jeho žiadosti o udelenie azylu, ako aj argumenty odôvodňujúce toto rozhodnutie, boli opodstatnené. Sťažovateľ sa proti tomuto rozhodnutiu neodvolal, avšak požiadal o vydanie predbežného opatrenia, ktoré by zabránilo jeho vyhosteniu do Somálska. Svoju žiadosť odôvodnil tým, že ako člen minoritnej skupiny obyvateľstva by bol nútený žiť v kempe pre vnútorne presídlené osoby, v ktorých sú životné podmienky natoľko nevyhovujúce, že porušujú základné ľudské práva a slobody. Ani tejto jeho žiadosti nebolo vyhovené.

Medzitým sa však sťažovateľ obrátil na ESĽP a namietal, že jeho návrat do Somálska by ho vystavil reálnemu riziku jednania zo strany abgalského klanu, ktoré by bolo porušením článku 3 Dohovoru. Na základe tejto jeho sťažnosti ESĽP nariadil Holandsku, aby sťažovateľa nevyhostilo, pokiaľ nebude právomocne rozhodnuté o jeho sťažnosti. V rámci jej hodnotenia ESĽP uviedol, že napriek tomu, že Dohovor ani jeho protokoly výslovne nezakotvujú právo politického azylu, pri rozhodovaní o vyhostení cudzincov musia štáty brať do úvahy článok 3 Dohovoru. Ten obsahuje absolútny zákaz mučenia alebo neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania bez ohľadu na to, či sa obeť dopustila určitého nežiadúceho či nebezpečného jednania. Vyhostenie cudzinca by teda v konkrétnom prípade mohlo predstavovať porušenie tohto článku, a tým pádom založiť zodpovednosť daného štátu, ak by bolo preukázané, že daný cudzinec by v prípade svojho návratu do domovského štátu čelil reálnemu riziku zaobchádzania či trestania v rozpore s článkom 3 Dohovoru. Takéto rozhodnutie však

samozrejme vyžaduje dôkladné zhodnotenie individuálnych okolností prípadu, ako aj celkovej situácie v domovskom štáte cudzinca, a musí byť podložené dôveryhodnými informáciami a dôkazmi.

Napriek tomu, že Holandsko plánovalo vyhostiť sťažovateľa do jednej z „relatívne bezpečných“ oblastí Somálska, podľa viacerých zdrojov sú v týchto oblastiach veľké rozdiely medzi osobami, ktoré odtiaľ pochádzajú a majú na týchto územiach rodinné či klanové väzby, a osobami, ktoré pochádzajú z iných oblastí Somálska a takýmito väzbami nedisponujú. Príslušnosť k určitému klanu je totiž najdôležitejším elementom osobnej bezpečnosti na území celého Somálska, teda nielen v „relatívne nebezpečných“ oblastiach. ESĽP zhodnotil, že sťažovateľ, ktorý je príslušníkom minoritného Ashrafu a pochádza z inej oblasti Somálska, by z toho dôvodu v „relatívne bezpečnej“ oblasti zastával marginálnu, izolovanú pozíciu, ktorá by ho činila zraniteľným či ľahkou korisťou pre rôzne zločinné aktivity. Vládni predstavitelia niektorých „relatívne bezpečných“ oblastí (Somaliland, Puntland) sa dokonca verejne vyjadrili, že vstup na ich územie umožnia len tým osobám, ktoré odtiaľ pochádzajú, a preto bolo podľa ESĽP vysoko pravdepodobné, že sťažovateľ by bol nútený usídliť sa v jednej z nebezpečných oblastí Somálska.

ESĽP zhodnotil, že jednanie abgalského klanu, ktorému sťažovateľ čelil pred svojim útekom do Holandska, je možné klasifikovať ako neľudské v zmysle článku 3 Dohovoru, a nič nenasvedčuje tomu, že v prípade jeho návratu do domovského štátu by sa situácia podstatne zmenila. Z toho dôvodu ESĽP uzavrel, že plánované vyhostenie sťažovateľa do Somálska by predstavovalo porušenie tohto článku.

Záver

Politické prenasledovanie je v súčasnej dobe jedným z hlavných dôvodov, pre ktoré môže byť prenasledovanej osobe poskytnutá medzinárodná ochrana. Podľa Ženevského dohovoru spadá pod tento typ prenasledovania jednak perzekúcia z dôvodu zastávania určitých politických názorov, ako aj prenasledovanie páchateľov politických trestných činov. V medzinárodnom práve pritom nie je politickému prenasledovaniu priznávané žiadne zvláštne postavenie, a špeciálny inštitút politického azylu, ktorý bol v minulosti vytvorený, je už dávno historicky prekonaný. Ženevský dohovor síce zakotvuje prenasledovanie pre zastávanie určitých politických názorov ako jeden z dôvodov pre priznanie statusu utečenca, avšak neobsahuje žiadne definície či výkladové ustanovenia, ktoré by určovali, čo uvedený dôvod v konkrétnych prípadoch naplní. To spôsobuje, že udeľovanie medzinárodnej ochrany politicky prenasledovaným osobám sa môže v rôznych častiach sveta značne líšiť.

Definície jednotlivých pojmov, ktoré sú kľúčové pre poskytovanie medzinárodnej ochrany osobám prenasledovaným z politických dôvodov, je možné nájsť v kvalifikačnej smernici, ktorej účelom je zaistiť súlad práva EÚ s ustanoveniami Ženevského dohovoru, ako aj prispieť k jeho plnej implementácii v jednotlivých členských štátoch. Táto smernica definuje pojem politický názor, prenasledovanie, demonštratívne uvádza jeho konkrétne formy a taktiež sa vyjadruje k pojmu oprávnených obáv z prenasledovania, čím vypĺňa legislatívne medzery vyskytujúce sa v Ženevskom dohovore a prispieva k jednotnému poskytovaniu medzinárodnej ochrany na území EÚ.

Početné dokumenty prijaté Radou Európy sa síce zaoberajú rôznymi otázkami súvisiacimi s udeľovaním medzinárodnej ochrany, politickému prenasledovaniu však v tomto právnom rámci nie je venovaná prílišná pozornosť. Jediným dokumentom vyjadrujúcim sa k tejto problematike je doporučenie Výboru ministrov, ktoré obsahuje výkladové ustanovenia k vylučovacej klauzule Ženevského dohovoru. Toto doporučenie formuluje, aké trestné činy by sa pre účely tejto klauzule mali považovať za „nepolitické“ a ich páchateľov tak vylučuje z ochrany poskytovanej daným dohovorom. V inter-americkom systéme ľudských práv, ktorý je ekvivalentom právneho rámca vytvoreného Radou Európy na americkom kontinente, je zakotvenie politického

prenasledovania značne obsiahlejšie. Nielen, že tento dôvod pre poskytnutie ochrany upravujú regionálne inštrumenty ochrany základných ľudských práv a slobôd, v oblasti Ameriky bolo takisto prijatých niekoľko špecializovaných dokumentov, ktoré sa zaoberajú výlučne politickým prenasledovaním. Rozdiel medzi týmito dvoma kontinentmi je možné badať i v súdnej interpretácii daného dôvodu pre udelenie medzinárodnej ochrany. Zatiaľ čo európske súdy vychádzajú pri hodnotení žiadostí o jej udelenie zo Ženevského dohovoru a takisto zohľadňujú príslušné medzinárodne-právne záväzky z oblasti ochrany ľudských práv, americké súdy zvyčajne stavajú svoje rozhodnutia výlučne na vnútroštátnej právnej úprave. Tieto dva odlišné prístupy demonštruje i hodnotenie otázky, či politická neutralita môže ako jedna z foriem politického názoru slúžiť ako dôvod pre priznanie statusu utečenca.

Napriek tomu, že politické prenasledovanie je ako dôvod pre udelenie medzinárodnej ochrany zakotvené v Ženevskom dohovore, ktorého signatármi je väčšina štátov sveta, a ktorý je základným dokumentom pre priznávanie statusu utečenca, jeho význam teda v konkrétnom prípade závisí od vôle orgánu, ktorý v danom prípade k jeho hodnoteniu pristupuje.

Zoznam použitej literatúry

- 65 Fed. Reg., 76588, 76590 (Dec. 7, 2000)
- American Declaration of the Rights and Duties of Man, 1948
- American Convention on Human Rights, 1969
- Amsterdamská zmluva, 1997
- B. Sautman, The Meaning of „Well-Founded Fear of Persecution“ in United States Asylum Law and International Law, *Fordham International Law Journal*, Volume 9, Issue 3, 1985
- Č. Čepelka, D. Jílek, P. Šturma, Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, Masarykova univerzita, Brno, 1997, ISBN 80-210-1493-8
- Charta základných práv EÚ, 2000
- Convention on Diplomatic Asylum, 1954
- Convention on Political Asylum, 1933
- Convention on Territorial Asylum, 1954
- Deklarácia o územnom azyle, 1967
- Dohovor o právnom postavení utečencov, 1951
- Dohovor Rady Európy o predchádzaní terorizmu, 2005
- European Asylum Support Office, Exclusion: Articles 12 and 17, Qualification Directive (2011/95/EU), A Judicial Analysis, 2016
- Európska komisia, Spoločný európsky azylový systém, Úrad pre vydávanie publikácií Európskej Únie, 2014, ISBN 978-92-79-34641-5
- Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, 1950
- Európsky dohovor o potlačovaní terorizmu, 1977
- F. Maiani, The Concept of „Persecution“ in Refugee Law: Indeterminacy, Context-sensitivity, and the Quest for a Principled Approach, *Les dossiers du Grihl*, Groupe de Recherches Interdisciplinaires sur l'Histoire du Littéraire, 2010
- International Association of Refugee Law Judges, European Chapter, Qualification for International Protection (Directive 2011/95/EU): A Judicial Analysis, European Asylum Support Office, 2016
- Immigration and Nationality Act (Public Law No. 89-236)
- J. C. Hathaway, The Law of Refugee Status, Toronto, Butterworths, 1996

- J. C. Hathaway, W. S. Hicks, Is There a Subjective Element in the Refugee Convention's Requirement of „Well-Founded Fear“?, *Michigan Journal of International Law*, Volume 26, No. 2, 2005
- J. Fitzpatrick, The International Dimension of U.S. Refugee Law, *Berkeley Journal of International Law*, Volume 15, Issue 1, 1997
- Medzinárodný dohovor o potláčaní bombového terorizmu, 1997
- Medzinárodný dohovor o potláčaní financovania terorizmu, 1999
- Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, 1966
- M. G. Artlip, Neutrality As Political Opinion: A New Asylum Standard for a Post-*Elias-Zacarias* World, *University of Chicago Law Review*, Volume 61, Issue 2, 1994
- M. Gibney, A „Well-Founded Fear“ of Persecution, *Human Rights Quarterly*, Volume 10, No. 1, 1988
- Nariadenie 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 (prepracované znenie)
- N. Mole, C. Meredith, Asylum and the European Convention on Human Rights, 2010, Council of Europe Publishing, ISBN 978 92 871 6819 1
- N. Rodrigues, The History of Asylum Law in the International Law, *Temas de Integração*, Volume 1&2, Issue 27&28, Coimbra, Almedina, 2006
- P. Molek, Právní pojem „pronásledování“ v souvislostech evropského azylového práva, Praha, C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-164-2
- Protokol o právnom postavení utečencov, 1967
- P. Šturma, V. Honusková (eds.) a kol., Teorie a praxe azylu a uprchlictví, 2. doplněné vydání, Praha, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012, ISBN 978-80-87146-68-2
- Recommendation Rec(2005)6 of the Committee of Ministers to member states on exclusion from refugee status in the context of Article 1 F of the Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951
- Refugee Act (Public Law No. 96-212)

- Security Council Resolution S/RES/1373 (2001) on Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts
- S. Meili, The Right Not to Hold a Political Opinion: Implications for Asylum in the United States and the United Kingdom, *Columbia Human Rights Law Review*, Volume 46, Issue 3, 2015
- Smernica 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 (prepracované znenie)
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie)
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie)
- Treaty on Political Asylum and Refuge, 1939
- UNHCR, Asylum in the European Union: A Study of the Implementation of the Qualification Directive, Brussels, 2007
- UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, Reissued, Geneva, 2011
- UNHCR, Statement on Article 1 F of the 1951 Convention, 2009
- U.S. Citizenship and Immigration Services – RAIO – Asylum Division, Asylum Office Basic Training Course, Eligibility Part I: Definitions, Past Persecution, 2009
- U.S. Citizenship and Immigration Services – RAIO – Asylum Division, Asylum Officer Basic Training Course, Eligibility Part III: Nexus, Five Protected Characteristics, 2009
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., Listina základních práv a svobod
- Všeobecná deklarácia ľudských práv, 1948

- Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zmluva o fungovaní Európskej Únie

Zoznam použitých súdnych rozhodnutí

- *Asani v. INS*, 154 F.3d 719, 723 (7th Cir. 1998)
- *Arriaga-Barrientos v. INS*, 937 F.2d 411, 413 – 414 (9th Cir. 1991)
- *Bolanos-Hernandez v. INS*, 767 F.2d 1277, 1286 (9th Cir. 1985)
- *Cruz Varas a i. v. Švédsko*, sťažnosť č. 15576/89, ECHR 1991
- *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department*, [2011] 1 AC596
- *INS v. Cardoza-Fonseca*, 480 U.S. 421 (1987)
- *INS v. Elias-Zacarias*, 502 U.S. 478 (1992)
- *INS v. Stevic*, 467 U.S. 407, 104 S.Ct. 2489 (1984)
- *J-B-N- & S-M-*, 24 I&N Dec. 208, 211 (BIA, 2007)
- *Kashani v. INS*, 547 F.2d 376 (7th Cir. 1977)
- *Kokkinakis v. Grécko*, sťažnosť č. 14307/88, ECHR 1993
- *Kovac v. INS*, 407 F.2d 102, 107 (9th Cir. 1969)
- *Matter of Acosta-Solorzano*, 19 I&N Dec. 211 (BIA 1985)
- *Matter of Kasinga*, 21 I&N Dec. 357 (BIA 1996)
- *Matter of T.Z.*, 24 I&N Dec. 163, 169 – 71 (BIA 2007)
- *Nelson v. INS*, 232 F.3d 258, 263 (1st Cir. 2000)
- *Perlera-Escobar v. Executive Office for Immigration*, 894 F.2d 1292 (11th Cir. 1990)
- *Rejaie v. INS*, 691 F.2d 139 (3rd Cir. 1982)
- *RT (Zimbabwe) & Others v. Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 38 (U.K.)
- *Salah Sheekh v. Holansko*, sťažnosť č. 1948/04, ECHR 2007
- *Salazar-Paucar v. INS*, 281 F.3d 1069, 1074 (9th Cir. 2002)
- *Saldarriaga v. Gonzales*, 402 F.3d 461, 466 (4th Cir. 2005)
- *Sankar v. INS*, 757 F.2d 532 (3rd Cir. 1985)

- *Soering v. Veľká Británia*, sťažnosť č. 14038/88, ECHR 1989
- *Vilvarajah a i. v. Veľká Británia*, sťažnosti č. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, ECHR 1991

Abstrakt

Táto diplomová práca sa zaoberá politickým prenasledovaním ako dôvodom, pre ktorý je udeľovaná medzinárodná ochrana. V úvode pojednáva o tom, akú úlohu zohrávalo prenasledovanie z politických dôvodov v minulosti, teda či prenasledovanú osobu oprávňovalo k poskytnutiu útočiska. Nasledujúca kapitola mapuje súčasné právne zakotvenie politického prenasledovania v príslušných predpisoch medzinárodného, ako aj európskeho práva, ktoré je dôležitým prameňom právnej úpravy udeľovania medzinárodnej ochrany na území Európskej Únie. Ako príklad toho, ako jednotlivé členské štáty zohľadňujú svoje medzinárodne-právne a európsko-právne záväzky v národných právnych predpisoch uvádza českú právnu úpravu. Jadrom tejto diplomovej práce je interpretácia jednotlivých pojmov kľúčových pre udeľovanie medzinárodnej ochrany z politických dôvodov, ktorá je rozhodujúca pre rozhodovanie o poskytnutí či neposkytnutí ochrany v konkrétnych prípadoch. Kapitola 4 porovnáva právne zakotvenie politického prenasledovania v 2 regionálnych právnych subsystémoch, európskom a inter-americkom, a inkorporáciu medzinárodne-právnych a regionálnych záväzkov do národnej legislatívy v oblasti Ameriky demonštruje na právnej úprave USA. Následne sa práca zaoberá otázkou, či politická neutralita môže slúžiť ako dôvod pre udelenie medzinárodnej ochrany, a na záver uvádza súvisiacu prípadovú štúdiu, ktorej predmetom je rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva v prípade *Salah Sheekh v. Holandsko*.

Kľúčové slová: politický názor, prenasledovanie, ľudské práva, medzinárodná ochrana, Ženevský dohovor

Abstract

This thesis focuses on political persecution as a reason for which international protection is granted. Firstly, it discusses what role persecution on political grounds has played in the past, and how the entitled person is provided with protection as a result. The following chapter assesses the way political persecution is included in the relevant international law norms, as well as European law norms, which are an important source of the legal regulation of granting international protection in the European Union. As an example of how Member States respect both international and European commitments in their national legislation, the thesis reveals the laws and regulations made applicable in the Czech Republic. The crux of this thesis centres around the interpretation of different terms which are crucial for granting international protection on political grounds. This is the imperative, determining factor of the decision-making process in individual cases. Chapter 4 compares the legal regulation of political persecution in two regional legal subsystems, European and Inter-American, and incorporating international and regional commitments in the national legislation on the American continent is demonstrated on the relevant US laws. Furthermore, the thesis deals with the question of whether political neutrality can serve as a ground for granting international protection, while the final chapter covers a decision made by the European Court of Human Rights in the case of *Salah Sheekh v. Netherlands*.

Key words: political opinion, persecution, human rights, international protection, Geneva Convention

Názov diplomovej práce v angličtine: Political persecution as a reason for granting protection in international law