

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Radim Hueber**

**Územní azyl**

Diplomová práce

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

Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 15. 5. 2017

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

Autor diplomové práce

V Praze dne 14. 5. 2017

Děkuji paní JUDr. Věře Honuskové, Ph.D., vedoucí mé diplomové práce za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování. Zároveň děkuji své rodině za podporu během studia.

## Obsah

<u>1</u>	<u>ÚVOD</u>	<u>6</u>
<u>2</u>	<u>VYMEZENÍ NĚKTERÝCH POJMŮ</u>	<u>9</u>
2.1	AZYL A UPRCHLICTVÍ	9
2.2	DRUHY AZYLU A JEJICH HISTORICKÝ VÝVOJ	11
<u>3</u>	<u>DEFINICE POJMU ÚZEMNÍ AZYL</u>	<u>15</u>
<u>4</u>	<u>OBSAH ÚZEMNÍHO AZYLU</u>	<u>21</u>
4.1	PRÁVO STÁTU UDĚLIT ÚZEMNÍ AZYL	21
4.2	PRÁVO JEDNOTLIVCE O AZYL ŽÁDAT	24
4.3	PRÁVO JEDNOTLIVCE NA UDĚLENÍ AZYLU	26
<u>5</u>	<u>ÚZEMNÍ AZYL JAKO MEZINÁRODNÍ OBYČEJ</u>	<u>31</u>
5.1	ÚZEMNÍ AZYL V ÚSTAVÁCH STÁTŮ	31
5.1.1	NĚMECKO	32
5.1.2	ČESKÁ REPUBLIKA	36
<u>6</u>	<u>SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI</u>	<u>41</u>
6.1	DEKLARACE O ÚZEMNÍM AZYLU	41
6.1.1	POSUZOVÁNÍ KOMISÍ PRO LIDSKÁ PRÁVA	42
6.1.2	POSUZOVÁNÍ TŘETÍ KOMISÍ OSN	53
6.1.3	POSUZOVÁNÍ ŠESTOU KOMISÍ OSN	58
6.2	ÚMLUVA O ÚZEMNÍM AZYLU	68
6.2.1	NÁVRH Z BELLAGIA	68
6.2.2	POSUZOVÁNÍ SKUPINOU EXPERTŮ	69
6.2.3	KONFERENCE O ÚZEMNÍM AZYLU	80
6.2.4	ZÁVĚR KONFERENCE	96
6.3	VÝSLEDEK SNAH NA MEZINÁRODNÍ ÚROVNI	97
<u>7</u>	<u>REAKCE STÁTŮ NA UDĚLENÍ ÚZEMNÍHO AZYLU</u>	<u>100</u>

<u>8</u>	<u>ZÁVĚR</u>	<u>108</u>
<u>9</u>	<u>POUŽITÁ LITERATURA</u>	<u>113</u>
9.1	MONOGRAFIE	113
9.2	ENCYKLOPEDIE A SLOVNÍKY	115
9.3	DOKUMENTY OSN	115
9.3.1	PŘÍPRAVNÉ DOKUMENTY K DEKLARACI O ÚZEMNÍM AZYLU	117
9.3.2	PŘÍPRAVNÉ DOKUMENTY K ÚMLUVĚ O ÚZEMNÍM AZYLU	117
9.4	DALŠÍ DOKUMENTY	120
9.5	ODBORNÉ ČLÁNKY	122
9.6	INTERNETOVÉ PUBLIKACE	123
9.7	JUDIKATURA	124
<u>10</u>	<u>RESUMÉ</u>	<u>125</u>
	ÚZEMNÍ AZYL	125
<u>11</u>	<u>SUMMARY</u>	<u>127</u>
	TERRITORIAL ASYLUM	127
<u>12</u>	<u>NÁZEV DIPLOMOVÉ PRÁCE / THESIS TITLE</u>	<u>129</u>
<u>13</u>	<u>KLÍČOVÁ SLOVA / KEY WORDS</u>	<u>129</u>

## 1 Úvod

Územní azyl je starým právním institutem už z dob starověku, na který se hledí převážně jako na právo suverénního státu udělit ochranu stíhanému příslušníku státu cizího. Jedná se tedy o možnost státu jakožto subjektu mezinárodního práva, která vyplývá z jeho teritoriální suverenity na daném území.

V průběhu vývoje byl vedle územního azylu zařazen ještě další institut, a to mezinárodní ochrana spojená se statutem uprchlíka. To s sebou však přineslo i některé komplikace spočívající především ve směřování obou institutů a zmatení jednotlivých pojmů. I přesto, že se následně ohnisko pozornosti přeneslo právě na status uprchlíka a Ženevskou úmluvu, která ho upravuje, územní azyl rozhodně z mezinárodního pole nevymizel. Naopak začal být znovu diskutován například v souvislosti s kauzou Edwarda Snowdena, bývalého zaměstnance CIA a NSA, který je zodpovědný za únik tajných informací Spojených států amerických a kterému byl v reakci na jeho stíhání a zneplatnění pasu poskytnut právě územní azyl v Ruské federaci.

Tato diplomová práce se zabývá tématem územního azylu a snaží se o popsání tohoto institutu mezinárodního práva a o jeho přesné vymezení. Za tímto účelem se pokouší na územní azyl nahlédnout z co možná nejvíce úhlů pohledu a vytvořit tak celistvý a objektivní obraz tohoto fenoménu.

Nejdříve odděluje pojmy azyl a uprchlictví, které bývají často mylně zaměňovány a vytyčuje základní rozdíly mezi nimi. Dále se zaměřuje na jednotlivé formy azylu a popisuje je v kontextu jejich historického vývoje, na kterém ukazuje jejich rozdíly, podobnosti a vzájemná vývojová ovlivnění. Cílem této části je odpovědět na otázku, jak velká je vlastně odlišnost mezi pojmy *územní azyl*, *náboženský azyl*, *politický azyl* či *azyl diplomatický* a kde se naopak tyto pojmy překrývají či zda se dokonce jedná o různá pojmenování pro stejnou věc. V tomto kontextu se také následně snaží vyvodit, zda zůstal za léta svého vývoje územní azyl stále stejný, anebo zda došlo k nějakému posunu.

## Územní azyl ÚVOD

Pojem už samotného územního azylu v současnosti je v návaznosti rozebírán v další části, kde se práce snaží tento definovat, a to s použitím encyklopedií a slovníků práva, jak českých, tak zahraničních. Tyto jednotlivé definice porovnává a vyvozuje z nich obecný pohled současné společnosti na územní azyl a pojem o něm.

V další části je pak hledána odpověď na otázku, jaké části lze vlastně zařadit do obsahu územního azylu, jakou má tento povahu? Za tímto účelem práce zkoumá, zda lze na územní azyl hledět nejen z pohledu státu ale i z pohledu jednotlivce. Většina autorů se ztotožňuje, že územní azyl je právem státu tento udělit z titulu své svrchované moci na svém území. Najdeme však i názory opačné zastávající protichůdná stanoviska než to většinové. A pokud by druhá zmíněná hypotéza byla pravdivá a na územní azyl by bylo možno hledět i optikou práv jednotlivce, jaká práva zde takovému jednotlivci vyplývají?

Nadále jsou rozebírány právní prameny na mezinárodní úrovni. Zde je nastíněn stručný náhled do vnitrostátní legislativy některých států a rozebráno zakotvení institutu územního azylu v ústavách. Kromě České republiky jsem se na toto místo rozhodl zařadit také ústavní zakotvení územního azylu v článku 16 německého Grundgesetz, tedy Základního zákona, neboť úprava zanesená do Listiny základních práv a svobod České republiky měla za vzor právě tuto ústavu německou.

Podstatná část práce je dále věnována snahám o vytvoření právně závazné úpravy územního azylu na mezinárodní úrovni. Tyto započaly už v padesátých letech dvacátého století, avšak jejich výsledkem bylo pouze přijetí právně nezávazné Deklarace o územním azylu. Ta stanovila některé principy pro jeho udělování, měla být však pouze pomyslným prvním krokem, na který následně v roce 1971 navázaly přípravy již právně závazné Úmluvy o územním azylu. Tyto přípravy však bohužel nedošly zdárného konce, proto práce rozebírá pouze přípravné materiály a záznamy z Konference o územním azylu, nikoli samotný hotový dokument. Tyto přípravné práce a záznamy nicméně výborně slouží

## Územní azyl ÚVOD

k předestření směru, jakým se přijímání Úmluvy ubíralo, a také ukazují, jaké problémy během konference vyvstaly a byly tak možnou příčinou jejího nezdaru.

Především je pak rozbor tohoto vývoje důležitý pro část následující, neboť se samotnou praxí a udělováním územního azylu samozřejmě souvisí také důsledky, které s sebou využití tohoto institutu nese. V této souvislosti pak tedy práce zkoumá otázku možných reakcí subjektů mezinárodního práva na udělení územního azylu. Zda mezinárodní právo poskytuje nějaké možnosti, jak vyjádřit svůj nesouhlas, a také zda mohou státu, který územní azyl udělil, vyplynout z tohoto udělení nějaké neblahé důsledky v souladu s mezinárodním právem. Konkrétně například zda může být udělení územního azylu považováno za nevládný akt. Pro toto zjištění je pak porovnáván právě vývoj událostí od roku 1950 až po ukončení Konference o územním azylu v roce 1977 a jednotlivé příspěvky a vyjádření států, které prezentují jejich postoj a vnímání územního azylu.

Co se týče metod obsažených v této práci, jsou používány především metoda analýzy mezinárodních a vnitrostátních právních norem a odborných textů a dále také metoda komparativní, kdy práce porovnává úpravy v jednotlivých mezinárodních dokumentech, ale i na úrovni vnitrostátních právních řádů.



## 2 Vymezení některých pojmů

### 2.1 Azyl a uprchlictví

Nejdříve bych rád oddělil pojem azylu od pojmu uprchlictví. Ačkoli se totiž jedná o instituty značně blízké, a to hlavně svým účelem, kterým je poskytnutí ochrany osobám pronásledovaným jiným státem, je mezi nimi několik rozdílů.

První spatřuji už v samotném původu azylu a uprchlictví. Azyl je totiž pojmem podstatně starším, který je datován už do dob antických<sup>1</sup>, zatímco uprchlictví se začalo formovat na úrovni mezinárodního práva až spolu s příchodem ruských uprchlíků do Evropy v roce 1917. V reakci na tuto událost přijaly státy v roce 1922 Ujednání ohledně vydání průkazů totožnosti ruským uprchlíkům. Podobný scénář pak nastal i v případě arménských uprchlíků z Turecka. Následně byla na úrovni mezinárodního práva přijata první definice uprchlíka v dokumentu Ujednání z 12. května 1926 týkající se vydávání průkazů totožnosti arménským a ruským uprchlíkům. Z pohledu současnosti je pak samozřejmě významná hlavně Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951, která obsahuje do dnešní doby jedinou univerzální definici uprchlíka.

Mezi oběma instituty je tedy mezera kolem dvou tisíciletí. S tím pak úzce souvisí i právní titul uplatňování těchto dvou institutů. Zatímco u azylu vzhledem k jeho postupnému vývoji hraje podstatnou roli i mezinárodní obyčej<sup>2</sup>, uprchlictví je především smluvní povahy založené na výše zmíněné Úmluvě a pozdějšímu k ní se vztahujícímu Protokolu z roku 1967. Oba instituty souvisí se suverenitou, kterou státy požívají jako subjekty mezinárodního práva, avšak zatímco azyl vyplývá bezprostředně z výkonu suverénní veřejné moci, uprchlictví

---

<sup>1</sup> ČEPELKA, Čestmír. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, 2006. ISBN 80-858-8979-X. str. 11.

<sup>2</sup> *Srov.* ČEPELKA, Čestmír. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, 2006. ISBN 80-858-8979-X. str. 17.

## Územní azyl VYMEZENÍ NĚKTERÝCH POJMŮ

pramení až z konkrétního aktu výkonu této moci, tedy zavázání se mezinárodní smlouvou. To znamená, že státy, které k této Úmluvě nepřistoupily<sup>3</sup>, také tuto ochranu poskytovat nemusí. To nám odděluje i okruh subjektů mezinárodní práva, na které se azyl a uprchlictví vztahují.

Dalším podstatným rozdílem je možnost uvážení státu poskytujícího azyl nebo status uprchlíka. Tento bod souvisí s bodem výše zmíněným, neboť vzhledem k tomu, že uprchlictví vychází z mezinárodní smlouvy, je stát podmínkami této smlouvy vázán. Musí se tedy řídit jejími ustanoveními bez možnosti tuto smlouvu čistě ze své vůle neaplikovat. To však ještě neznámá, že mezinárodní ochranu žadateli udělit musí. Úmluva o právním postavení uprchlíků tedy stanovuje diskreční pravomoci státu limity. Oproti tomu udělení azylu, vzhledem k tomu, že vyplývá přímo ze suverénní moci, je vázáno čistě na uvážení toho, kdo tuto moc vykonává.

Na závěr tohoto rozdělení bych ještě zmínil dobu trvání ochrany osob na základě azylu a uprchlictví. V případě statusu uprchlíka je udělovaná ochrana, jak můžeme vyčíst přímo z textu Úmluvy<sup>4</sup>, poskytována jako dočasná. Je totiž navázána na trvání podmínek požadovaných pro její udělení (výše zmíněné definiční znaky uprchlíka). Jakmile jedna z těchto podmínek pomine, je ukončena i ochrana jako taková. V kontrastu s tím je v případě azylu ochrana (relativně) trvalá.<sup>5</sup> Oddělení institutu azylu a uprchlictví lze prezentovat také na faktu, že v případě ukončení ochrany z titulu postavení uprchlíků může být stále udělena ochrana z titulu azylu, jelikož tomuto postupu nic nebrání. Jako ve všech

---

<sup>3</sup> K Úmluvě nebo Protokolu k dubnu 2015 přistoupilo 148 států světa z celkového počtu 196 nezávislých, široce uznávaných států.

<sup>4</sup> UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*. United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, [online]. 1951 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

<sup>5</sup> ČEPELKA, Čestmír. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, 2006. ISBN 80-858-8979-X. str. 11.

ostatních případech však i v tomto záleží udělení azylu na uvážení státu poskytujícího ochranu.

## 2.2 Druhy azylu a jejich historický vývoj

Nyní již k samotnému územnímu azylu. S pojmem územní azyl bývají někdy zaměňovány také pojmy jako azyl diplomatický, náboženský či politický. Mezi těmito je však potřeba rozlišovat, přestože lze mezi některými najít významový překryv nebo úzkou souvislost ve vývoji.

Pokud bychom zkoumali vznik institutu územního azylu, zjistili bychom, že jeho vývoj započal právě vznikem azylu náboženského. Samotné slovo „azyl“ pochází z řeckého slova „asylon“, které znamená osvobození od zadržení.<sup>6</sup> Historicky byl jako první poskytován na posvátných místech, kde vyšší moc chránila azylanta před oním zadržením či zbavením svobody a jeho pronásledovatel na něj na těchto místech nemohl dosáhnout, neboť na ně nezasahovala ani jeho moc. Právním titulem byla tedy jakási forma extraterritoriality. Tato praxe je přitom někdy dokonce považována za starou jako lidstvo samo.<sup>7</sup>

Problém však nastal, když se území výkonu určité světské moci rozrostlo na oblasti s různými uctívanými božstvy. Vyznavatel jednoho pak logicky nechtěl uznat azyl poskytnutý na základě vyznávání boha jemu neznámého. Ochrana byla tedy částečně přenesena z bohů na lidi, protože už to nebyla jen posvátnost

---

<sup>6</sup> GRAHL-MADSEN, A. *The Status of Refugees in International Law. Vol. II.* Leiden: A.W. Sijthoff, 1972. ISBN 9789028600423. Profesor Grahl-Madsen vysvětluje, že řecké slovo „asylon“ se skládá ze slov „a“ (zápor) a „syle“ (právo na zadržení). - the Greek word "asylon" is derived from "a" meaning "not" and "syle" meaning "right of seizure."

<sup>7</sup> SINHA, S. P. *Asylum and international law.* The Hague: Martinus Nijhoff, 1971. ISBN: 978-94-011-8200-3. s. 5.; viz také United Nations High Commissioner for Refugees. *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection.* The UN Refugee Agency [online]. 1993 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/4a4c6da96.html>. - "The concept of asylum has been in existence for at least 3,500 years and is found, in one form or another, in the texts and traditions of many different ancient societies."

## Územní azyl VYMEZENÍ NĚKTERÝCH POJMŮ

místa, která zapřičiňovala ochranu, ale věřící, kteří v daném místě chránili ty jedince, kteří se uchýlili pod ochranu jejich božstva, ať už ho pronásledovatel znal či nikoliv. Tento problém byl ale posléze vyřešen vznikem a rozšířením křesťanství, které mohlo z titulu své územní neomezenosti poskytovat ochranu téměř po celé Evropě. Křesťanství však zvolilo trochu odlišný přístup, protože neprosazovalo beztrestnost azylanta, nýbrž spojení jeho ochrany s udělením morálního trestu (například ve formě pokání). Za takové podmínky byli pak jednotliví kněží ochotni orodovat u Boha za daného jedince, což znamená, že základ byl opět spíše osobní než místní povahy. Azyl však v zásadě nebyl udělován z politických důvodů.

V pozdější době, konkrétně v průběhu 15. a 16. století potom církev postupně ztrácela své nadstátní postavení. S tím zmizel i právní důvod k poskytnutí náboženského azylu na církevní půdě, což mělo za následek potlačení tohoto právního institutu.

Ke vzniku samotného územního azylu dochází, když šlechtici, tedy představitelé světské moci, získávají výlučnou vládu nad svými poddanými. Tím pádem začínají vykonávat moc nad svým panstvím, tedy určitým ohraničeným územím – z toho i název „územní azyl“. Na těchto panstvích pak mohl šlechtic poskytnout svou osobní ochranu cizincům pronásledovaným jiným suverénem. Tato ochrana se však nevztahovala na poddané, jelikož ti byli vnímáni jako součást jednotlivých panství, a tedy majetku šlechtice. Zároveň nebyl azyl poskytován, stejně jako v případě křesťanského náboženského azylu, z politických důvodů. Politické zločiny byly jednak považovány za nejtěžší, a jednak poskytnutí azylu jejich pachateli mohlo přinést šlechtici značně neblahé důsledky v podobě odvety ze strany pronásledujícího suveréna. Proto se k udělení azylu v takových případech šlechtici uchýlovali jen v případech, kdy to pro ně bylo strategicky výhodné, například z důvodu různých uzavřených spojení nebo jako záminka k rozpoutání konfliktu, který rozpoutat sami zamýšleli.

## Územní azyl VYMEZENÍ NĚKTERÝCH POJMŮ

S postupně sílící centralizací monarchií ve 14. století a rostoucí mocí panovníka však dochází k tomu, že pachatelé deliktů jsou pronásledováni i za hranice území daného suveréna a potrestání je vynucováno ozbrojenou silou i přes ochranu jiného šlechtice či monarchy. Činy obecné kriminality tedy přestávají být důvodem pro udělení azylu ze strachu ze vzniku konfliktu. Těžiště důvodů poskytování ochrany se přenáší na činy politické, což je definitivně potvrzeno po Velké francouzské revoluci, kdy se funkční určení dosavadního vnitrostátního azylu mění na ochranu osob pronásledovaných výlučně z politických důvodů a tento institut je ustálen formou obyčejové stabilizace mezinárodního obecně platného právního pravidla v azyl politický.<sup>8</sup>

Od 15. století se však vedle azylu územního začíná vyvíjet jeho zvláštní forma, azyl diplomatický. Jeho vznik byl umožněn nahrazením dočasných diplomatických misí misemi stálými. Zásadní odlišení diplomatického azylu od územního spočívá v tom, že je ochrana udělována přímo na území pronásledujícího státu, a ne až za jeho hranicemi. Navíc se nejedná o vyjádření suverénní moci státu v určitém teritoriu, ale naopak o omezení této moci ve prospěch budovy stálé diplomatické mise, tedy ve prospěch jiného státu. Stejně jako azyl územní i azyl diplomatický byl původně pouze pro pachatele běžných trestných činů a ne činů politických. Tuto podobu si dokonce ponechal i dlouho poté, co územní azyl procházel postupnou proměnou k azylu politickému. V 18. století s rostoucí mocí buržoazie, jež potlačovala moc panovníka, začíná být omezován i diplomatický azyl (neboť je odvozen v zásadě od panovníka, resp. jeho zástupce) a nakonec dochází k jeho ustálení pouze jako partikulárního institutu v oblasti Latinské Ameriky, a to výhradně pro pachatele zločinů

---

<sup>8</sup> ČEPELKA, Čestmír. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, 2006. ISBN 80-858-8979-X. str. 14-15.

## Územní azyl VYMEZENÍ NĚKTERÝCH POJMŮ

politických. V této oblasti je pak diplomatický azyl upraven na smluvním principu.<sup>9</sup>

Na samém počátku tedy stál azyl náboženský, až později se vyvíjí azyl územní. Tyto druhy oba koexistují vedle sebe, avšak azyl náboženský je azylem územním čím dál více vytlačován, jak se mění mocenské rozpoložení mezi církevní a světskou mocenskou složkou. Nakonec je tento druh azylu potlačen úplně. Vedle územního azylu pak vzniká speciální forma – azyl diplomatický, ten je však později také částečně potlačen a v současnosti se jedná o institut fungující pouze v Latinské Americe (i když nalezneme i výjimky<sup>10</sup>). Co se týče územního azylu, býval v minulosti pojmem širším (myšleno s poukazem na důvody jeho udělování). V různých obdobích byly sice vyčleněny jako důvod pro udělení trestné činy politické, ale nakonec došlo k úplnému posunu a tyto činy se staly jeho těžištěm, zatímco všechny činy obecné kriminality byly jako důvod udělení opuštěny. To v zásadě ztotožnilo dnešní podobu územního azylu s pojmem azylu politického, takže můžeme říci, že tyto dva termíny jsou v současnosti z praktického pohledu synonyma.

---

<sup>9</sup> Montevidejská a Havanská úmluva.

<sup>10</sup> Příklad Imre Nagy, případ József Mindszenty.

### 3 Definice pojmu územní azyl

V této kapitole a kapitole na ni navazující se již budu věnovat institutu územního azylu v současnosti. Konkrétně pak chci v těchto dvou kapitolách rozebrat samotný pojem územního azylu a jeho definici a dále pak prozkoumat, co všechno je obsahem tohoto pojmu a co pod něj naopak už podřadit nemůžeme.

Za účelem výše zmíněného jsem se jako první krok rozhodl prostudovat definice hesla „územní azyl“ (territorial asylum) v několika právních slovnících a encyklopediích jak tuzemských, tak zahraničních.

Tyto jsem zvolil jako výchozí bod pro zorientování se v tematice, a to hlavně z důvodu začít zkoumáním co možná nejobecnějším a dále postupovat více do hloubky. Nezařazuji je tedy na začátek kvůli významu a důležitosti, ale spíše z hlediska logického postupu při rozkrývání pojmu územní azyl.

Vzhledem k tomu, že se však konkrétně heslo „územní azyl“ v právnických slovnících téměř nevyskytuje, čerpal jsem ve většině případů z definic pod obecným heslem „azyl“ (asylum). Jako třídící hledisko jsem pak zvolil původ jednotlivých slovníků a encyklopedií a také rok jejich vydání. Jelikož je smyslem této kapitoly prozkoumat definici pojmu v současnosti, snažil sem se vycházet ze zdrojů co možná nejaktuálnějších.

Jako první zdroj z tuzemských publikací jsem zvolil Slovník českého práva z roku 2002. Ten azyl vysvětluje jako *„pobyt poskytovaný státem na jeho území uprchlíkovi z jiného státu, stíhanému z politických důvodů, který ho chrání před zásahem moci státu jeho příslušnosti.“* Právo poskytnout takový azyl bere jako právo každého státu, pokud však není vázán smlouvou o extradici. Poskytnutí přitom nelze brát jako vměšování se do vnitřních záležitostí státu příslušnosti uprchlíka a stát, který azyl udělí, nesmí tohoto uprchlíka nutit k návratu do země, kde je z politických důvodů ohrožena jeho svoboda. Takový azyl je pak v mezinárodním právu nazýván azylem územním. Slovník však zdůrazňuje, že se nejedná o obecně uznávaný institut mezinárodního práva ani o uznané lidské právo.

## Územní azyl DEFINICE POJMU ÚZEMNÍ AZYL

Právní slovník z roku 2009 pod heslem „Azyl“ definuje tento institut takto: *„Ve smyslu územním představuje dnes A. oprávnění státu jakožto územního suveréna poskytnout pronásledovanému cizinci vstup na své území a pobyt na něm a nevydat ho stíhajícímu státu.“* Dále hovoří o tom, že dřívější pozitivistické nazírání pokládalo azyl pouze za vnitroprávní institut, tedy oblast, kterou mezinárodní právo pokládá za územní výsost států. To znamená, že si tento institut sice mohly státy regulovat samy, ale zároveň jiné státy mohly na udělení azylu volně reagovat retorzním opatřením jako na akt nevládný. V pozdějším období na základě přijetí Všeobecné deklarace lidských práv a následující Deklarace o územním azylu se ustálil současný mezinárodněprávní institut azylu, opět však jako výlučné oprávnění azylujícího státu, a ne jako subjektivní právo jednotlivce. Jednotlivec má pouze postavení destinátáře či beneficiáře výhody a přísluší mu pouze vyhledávat a – v případě udělení – požívat azyl. Zde je však už spojena s tímto oprávněním také povinnost domovského státu azyl udělený z důvodů předvídaných mezinárodním právem respektovat, a tudíž ani nepovažovat za nevládný akt.<sup>11</sup>

Ze zahraniční encyklopedické literatury bych rád zmínil světově největší tištěnou encyklopedii – 15. vydání Encyclopaedia Britannica. Nejedná se sice o právní encyklopedii, avšak její odborný význam je nepochybný, a to v oblasti práva neméně tak jako v oblastech ostatních. Britannica definuje azyl v mezinárodním právu jako ochranu udělenou státem cizímu občanovi proti jeho vlastnímu státu. Tato osoba přitom nemá žádné právo se azylu dožadovat, protože azylující stát nemá žádnou povinnost ho udělit. Z toho pak následně vyvozuje, že se jedná o právo státu, nikoli právo jednotlivce. Dále rozděluje azyl na tři kategorie – teritoriální, extrateritoriální a neutrální. Teritoriální se podle ní uděluje na území státu, který ho nabízí a představuje výjimku z extradičních praktik. Byl pak vytvořen zejména k ochraně pachatelů takových politických

---

<sup>11</sup> HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. V Praze: C.H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1. s. 131.



## Územní azyl DEFINICE POJMU ÚZEMNÍ AZYL

činů, jako například zrada, dezerce, pobuřování a špionáž. Naopak uvádí, že se postupně stalo praxí neudělovat ho za činy jako vražda hlavy státu, terorismus, kolaborace s nepřítelem v době války, zločiny proti míru, válečné zločiny a zločiny proti lidskosti. Extraterritoriální azyl pak definuje jako azyl udělený na vyslanectvích, konzulátech a válečných a obchodních lodích na cizím území, tedy udělovaný na území státu, před kterým osoba ochranu hledá. Třetí kategorie, azyl neutrální, je pak používán státem, který je v době války neutrálním a jako takovému je mu přiznáváno právo nabízet na svém území azyl jednotkám z nepřátelených stran, přičemž však tyto se musí podrobit internaci po celý zbytek doby trvání války.<sup>12</sup>

Jako další zahraniční zdroj jsem zvolil americký *Bouvier's Law Dictionary Unabridged*. Jeho třetí revize od Francise Rawleho z roku 1984 ohledně azylu říká, že v mezinárodním právu se jedná o místo útočiště pro prchající delikventy. Každý suverénní stát má právo nabízet azyl uprchlíkům z jiných zemí, ale toto právo nemá žádné odpovídající právo na straně cizince, který o azyl žádá. V posledních letech (tedy před rokem 1984) navíc bývá omezovalo většinou států formou smluv o extradici.<sup>13</sup>

Dále pak americký *Black's Law Dictionary* definuje azyl zaprvé jako útočiště nebo úkryt, zadruhé jako ochranu obvykle politických uprchlíků před zatčením cizí jurisdikcí, přičemž v tomto významu se jedná o synonymum spojení „politický azyl“. Odkazuje přitom na případ: *Aliens 53.10(3). C.J.S.*<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> *The New encyclopaedia Britannica. 15th ed.* Chicago: Encyclopaedia Britannica, 1992. ISBN 08-522-9553-7. s. 659.

<sup>13</sup> RAWLE, Francis. *Bouvier's Law Dictionary and Concise Encyclopedia. 3rd revision (being the 8th ed.)*. Kansas City, Mo.: Vernon Law Book Co.; St. Paul, Minn.: West Pub., 1914. ISBN 9780722228746.

<sup>14</sup> GARNER, Bryan A., ed. *Black's Law Dictionary - Eighth Edition*. MN: West, 2004. ISBN 0-314-15199-0.

U případu *Aliens* pak konkrétně §§ 85, 92, 97, 205, 218.

## Územní azyl DEFINICE POJMU ÚZEMNÍ AZYL

Jednotlivé slovníky a encyklopedie se tedy v zásadě shodují, že územní (případně teritoriální) azyl je institutem poskytujícím cizinci vstup, pobyt a ochranu v rámci území. Následně pak žádný ze zmíněných zdrojů nehledí na azyl jako na právo jednotlivce. Ten je viděn pouze v roli destinatáře výhod, které azyl a jeho udělení poskytuje. Jedná se naopak o oprávnění státu jako suveréna tyto výhody poskytnout. Přitom zde žádný ze slovníků nevidí jakoukoli povinnost státu azyl v některém případě udělit.

Část slovníků pak odkazuje na extradiční smlouvy a hovoří o tom, že právě jimi je územní azyl omezen a jeho udělování limitováno. Těmito smlouvami, respektive jejich uzavřením, tedy jednotlivé státy omezují svoji svrchovanou moc na daném území ve prospěch usnadnění stíhání zločinu na mezinárodní úrovni. Spolu s tím však stanovují limity i pro své právo volně se rozhodnout, komu azyl udělí.

Slovníky se také shodují v tom, že důvodem udělení jsou důvody politické. Britannica se v tomto době rozhodla dokonce pro demonstrativní výčet, přičemž však některé politické činy explicitně vylučuje. Mezi nimi mimo jiné vyjmenovává také zločiny podle mezinárodního práva – tedy válečné zločiny, zločiny proti míru a zločiny proti lidskosti. Je logické, že na základě těchto územní azyl udělit nelze, neboť to vyplývá z vývoje mezinárodního práva po 2. světové válce. Tyto tři kategorie zahrnují nejzávažnější zločiny podle mezinárodního práva, a proto má na jejich postihu zájem celé mezinárodní společenství. Jejich pachatelé se tak nemohou domáhat žádných výhod a dobrodiní, které udělení azylu skýtá. Definice těchto zločinů najdeme zejména v Římském statutu Mezinárodního trestního soudu<sup>15</sup> s tím, že jediný zločin proti míru se v rámci něj doposud

---

<sup>15</sup> Organizace spojených národů. *Římský statut Mezinárodního trestního soudu*. Dokumentace OSN [online]. 1998 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/04/Rimsky-statut.pdf>.

## Územní azyl DEFINICE POJMU ÚZEMNÍ AZYL

definovat nepodařilo, a proto je v tomto konkrétním případě nutné použít definici Statutu Mezinárodního vojenského tribunálu.<sup>16</sup>

Zajímavý je také pohled Slovníku českého práva v tom ohledu, že územní azyl nepovažuje za obecně uznávaný institut mezinárodního práva. Dále uvádí, že se nejedná o uznané lidské právo. V tom už se shoduje s ostatními zdroji uvedenými v této kapitole. Toto tvrzení lze opřít také o text Všeobecné deklarace lidských práv, která právo na azyl jako jedno z lidských práv uvést původně chtěla, nakonec k tomu ale nedošlo. Co se však týče územního azylu jako mezinárodního institutu, nastiňuje novější Právní slovník, že je dnes naopak v kontrastu s minulostí nazíráno na tento institut jako na institut mezinárodního práva. Toto tvrzení však opírá o Všeobecnou deklaraci lidských práv a také o Deklaraci o územním azylu, což jsou oba dokumenty právně nezávazné. Oba ale odkazují na zločiny podle mezinárodního práva. A právě z nich, jakožto z kogentních norem mezinárodního práva, můžeme vyvodit přinejmenším mezinárodně uznávané hranice územního azylu v případech pachatelů těchto činů. Při inverzním pohledu z hlediska jejich obětí můžeme ale dojít i k závěru, že v takových případech je udělení jednoznačně v souladu s mezinárodním právem. Jelikož je zájmem celého mezinárodního společenství potírat zločiny podle mezinárodního práva, je také zájmem všech států těmto předcházet a bránit jejich oběti. Proto mezinárodní právo nemůže připustit, aby oběti válečných zločinů či zločinů proti lidskosti byly při žádosti o azyl státem odmítnuty a poslány zpět znovu čelit těmto hrůzám v zemi svého původu. Takový stát by se totiž tímto jednáním (stejně jako zmíněný stát původu) dopustil porušení kogentních norem mezinárodního práva, když by tyto jedince vystavil takovému osudu. Z toho můžeme dovodit, že normy upravující zločiny podle mezinárodního práva v sobě

---

<sup>16</sup> Organizace spojených národů. *Statut Mezinárodního vojenského soudního dvora*. Dokumentace OSN [online]. 1945 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/statut-mezinarodniho-vojenskeho-soudniho-dvora.pdf>. tzv. „norimberská“ definice - článek 6 odst. a) Statutu MVT 1945.

Územní azyl  
DEFINICE POJMU ÚZEMNÍ AZYL

obsahují nevyslovenou možnost udělení územního azylu ve smyslu ochrany před takovým jednáním na území jiného státu.

## 4 Obsah územního azylu

Jak již bylo řečeno v úvodu a jak také potvrdilo zkoumání slovníků a encyklopedií, na územní azyl se hledí převážně jako na právo státu jako suverénního subjektu mezinárodního práva udělit ochranu pouze z titulu výkonu veřejné moci. V literatuře se však setkáme i s názorem, že pod územní azyl by bylo teoreticky možné podřadit tyto tři prvky:

- I. Právo státu udělit územní azyl
- II. Právo jednotlivce o azyl žádat
- III. Právo jednotlivce na udělení azylu

Lze tedy pohlížet na institut územního azylu i z pohledu jednotlivce jako na jeho právo, přesto, že to jednotlivé právníkové slovníky a encyklopedie popírají? Ke zodpovězení této otázky jsem se rozhodl podrobně prozkoumat všechny tři výše zmíněné možné části obsahu územního azylu.

### 4.1 Právo státu udělit územní azyl

Co se týče prvního bodu, tedy práva státu územní azyl udělit, panuje mezi právními teoretiky shoda, že je jednoznačně obsahem pojmu územní azyl. Toto právo totiž pramení z principu, že každý suverénní stát vykonává úplnou kontrolu nad svým územím a tím pádem i nad osobami, které se na něm nachází.<sup>17</sup> Navíc najdeme toto právo ukotveno napříč mezinárodními dokumenty jak univerzální, tak i regionální povahy.

Všeobecná deklarace lidských práv například ve svém článku 14 (1) stanoví, že „Každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a

---

<sup>17</sup> MORGENSTERN, Felice. The Right of Asylum. *The British Yearbook of International Law* 327. č. 26. [online]. 1949 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/byrint26&div=15&id=&page=>.

*požívat tam azylu.*<sup>18</sup> Tato formulace se jeví spíše jako právo jedince, při bližším zkoumání se však dočteme, že byla vložena do textu Deklarace britskou delegací s významem *práva poskytnout útočiště a odolat všem požadavkům na extradici, které náleží každému státu v rámci mezinárodního práva.*<sup>19</sup> Teleologickým výkladem tedy dojdeme k závěru, že ustanovení obsahuje právo státu udělit azyl. Je však třeba mít na paměti, že Všeobecná deklarace lidských práv je dokumentem právně nezávazným, ač se někteří teoretikové přiklánějí k názoru, že je závazná z titulu právního obyčeje.

Dále Deklarace o územním azylu přijatá Generálním shromážděním OSN v roce 1967 ve svém článku 1 (1) stanoví, že *„Azyl udělený státem ve výkonu jeho suverénní moci osobě oprávněné odvolat se na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv ... bude respektován všemi ostatními státy.“*<sup>20</sup> Navíc článek 1 (3) této Deklarace uděluje státům *pravomoc při posuzování podkladů pro udělování azylu.*<sup>21</sup> Z obou těchto ustanovení můžeme dovodit právo státu na udělení azylu. Deklarace o územním azylu má však také charakter právně nezávazného dokumentu, ač bylo původním plánem přijmout dokument právně závazný.

---

<sup>18</sup> Organizace spojených národů. *Všeobecná deklarace lidských práv*. Dokumentace OSN [online]. 1948 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>.

<sup>19</sup> LAUTERPACH, Hersch. The Universal Declaration of Human Rights, 1948 *The British Yearbook of International Law* 354. č. 373 [online]. 1948 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: ProQuest ebrary. nebo také BOURNE, C. B. The United Nations Declaration on Territorial Asylum. *Annuaire Canadien de Droit International. Canadian Yearbook of International Law* 2. [online]. 1969 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: ProQuest ebrary.

<sup>20</sup> UN General Assembly, *Declaration on Territorial Asylum, A/RES/2312(XXII)*, The UN Refugee Agency [online]. 1967 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html>. „Asylum granted by a State, in the exercise of its sovereignty, to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, including persons struggling against colonialism, shall be respected by all other States.“

<sup>21</sup> *Tamtéž.* „It shall rest with the State granting asylum to evaluate the grounds for the grant of asylum.“

## Územní azyl OBSAH ÚZEMNÍHO AZYLU

Co se týče dokumentů regionální povahy, zastávají v této otázce naprosto identický postoj. Úmluva upravující specifické aspekty uprchlické problematiky v Africe přijatá Organizací africké jednoty (OAU) stanoví v článku II (1), že členské státy OAU (vl. překlad) „budou vyvíjet co největší úsilí k přijímání uprchlíků v souladu se svou příslušnou legislativou.“<sup>22</sup> Aktivní roli tedy mají jednotlivé státy, z čehož můžeme dovodit jejich právo takto činit. Stejně tak Úmluva o územním azylu přijatá Organizací Amerických Států v roce 1954 stanoví v článku 1, že (vl. překlad) „každý stát má právo při výkonu své suverenity přijmout na své území takové osoby, které uzná za vhodné, bez toho, aby výkon tohoto práva dal záminku ke stížnostem od ostatních států.“<sup>23</sup> Třetím příkladem regionálního dokumentu pak mohou být Principy týkající se statusu uprchlíků a zacházení s nimi (tzv. Bangkotské principy) přijaté Asijsko-africkou právně konzultační organizací v roce 1966, které ve svém článku II (2) uvádí, že (vl. překlad) „stát má suverénní právo udělit na svém území uprchlíkům azyl či toto udělení odmítnout, a to v souladu se svými mezinárodními závazky a vnitrostátní legislativou.“<sup>24</sup> Jako poslední bych uvedl ještě Deklaraci o územním azylu přijatou

---

<sup>22</sup> Organization of African Unity (OAU), *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, The UN Refugee Agency [online]. 1969 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/45dc1a682.html> "Member states of the OAU shall use their best endeavors consistent with their respective legislations to receive refugees."

<sup>23</sup> Organization of American States (OAS), *Convention on Territorial Asylum, 1954*, OAS, *Treaty Series, No. 19, UN Registration: 03/20/89 No. 24378*, The UN Refugee Agency [online]. 1954 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36614.html>. "Every State has the right, in the exercise of its sovereignty, to admit into its territory such persons as it deems advisable, without, through the exercise of this right, giving rise to complaint by any other State."

<sup>24</sup> Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), *Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees ("Bangkok Principles")*, The UN Refugee Agency [online]. 1966 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html> "A State has the sovereign right to grant or refuse asylum in its territory to a refugee in accordance with its international obligations and national legislation."

v roce 1977 Výborem ministrů Rady Evropy, ve které členské státy v bodu č. 2 „*potvrzují své právo na udělení azylu*“.<sup>25</sup>

#### 4.2 Právo jednotlivce o azyl žádat

Bod druhý se již nezaměřuje na práva suverénních států, ale na práva konkrétních jednotlivců. Lze říci, že každý člověk má právo žádat o azyl? A co vlastně takové žádání zahrnuje?

V první řadě, aby jednotlivci vůbec bylo umožněno o něco žádat, musí mu být umožněno opustit stát původu. To nás přivádí k otázce, jestli je takové právo, tedy právo opustit svou vlastní zemi, zakotveno na mezinárodní úrovni. Zde lze opět zmínit právně nezávaznou Všeobecnou deklaraci lidských práv a její článek 13 (2), který stanoví, že „*každý má právo opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní, a vrátit se do své země.*“<sup>26</sup> Všeobecná deklarace lidských práv tedy mluví o individuálním právu, které jedinec má vůči všem státům, na jejichž území se nachází, a to včetně svého státu původu. Na mezinárodní úrovni je tím vyjádřen princip, že žádný stát si nemůže nárokovat vlastnictví ke svým občanům nebo lidem pobývajícím na jeho území a autoritativně svévolně omezovat jejich svobodu pohybu. Slovo svévolně je použito záměrně, neboť si lze představit případy, kdy takové individuální právo může být v zákonem stanovených případech omezeno. Těmito případy by bylo například omezení osobní svobody v souvislosti s trestním stíháním, výkonem trestu odnětí svobody, trest vyhoštění

---

<sup>25</sup> Council of Europe: Committee of Ministers, *Declaration on Territorial Asylum*, The UN Refugee Agency [online]. 1977 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3611c.html> . „The member states of the Council of Europe, parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, reaffirm their right to grant asylum... “

<sup>26</sup> Organizace spojených národů. *Všeobecná deklarace lidských práv*. Dokumentace OSN [online]. 1948 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>.



či vydání cizince na základě extradiční smlouvy (resp. předání na základě evropského zatýkacího rozkazu).

Dokumentem již právně závazným, dále potvrzujícím toto individuální právo, je pak Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966. Ten ve svém článku 12 (2) říká, že „každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní.“<sup>27</sup>

Opět bych zde zmínil také mezinárodní dokumenty regionální povahy, které jsou taktéž právně závazné. Například článek 2 Protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod stanoví stejně jako Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, že „každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní.“<sup>28</sup> Americká úmluva o lidských právech pak stanoví totéž ve svém článku 22 odstavci 2.<sup>29</sup> Toto právo je tedy dozajista součástí mezinárodního práva a každý jedinec tak může svobodně opustit zemi svého původu, případně jinou zemi, ve které se právě nachází. Přitom v případě, že tak učiní z důvodu neexistence či nedostatečné míry ochrany poskytované státem svého původu, je logické, že bude posléze žádat o poskytnutí této ochrany státem jiným – tedy žádat o azyl. Toto právo však není možné brát jako právo absolutní a bezvýhradné. V jistých případech nad ním totiž může převážet zájem státu na stíhání jedince žádajícího o azyl, a to samozřejmě v souladu s extradičními

---

<sup>27</sup> Organizace spojených národů. *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech*. Dokumentace OSN [online]. 1966 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/mezinar.pakt-obc.a.polit.prava.pdf>.

<sup>28</sup> Rada Evropy, *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění Protokolů č. 11 a 14*, The UN Refugee Agency [online]. 1950 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>.

<sup>29</sup> Organization of American States, *The American Convention on Human Rights*, O.A.S Off. Rec., [online]. 1969 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: [https://www.oas.org/dil/treaties\\_B-32\\_American\\_Convention\\_on\\_Human\\_Rights.pdf](https://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.pdf) čl. 22(2) s. 207,216 “Every person has the right to leave any country freely, including his own.”

smlouvami.<sup>30</sup>

#### 4.3 Právo jednotlivce na udělení azylu

Bod třetí se pak zdá být nejproblematičtější. Pokud bychom podřadili pod územní azyl i právo jednotlivce na udělení azylu, přiznali bychom tím takovému jednotlivci, který splňuje předem dané podmínky, oprávnění na udělení ochrany a možnost se azylu s úspěchem domáhat jak před národními, tak před mezinárodními soudy. Taková však praxe v současnosti zcela jistě není. Kde tedy vůbec najdeme podklad pro takovéto vysvětlení pojmu územní azyl?

Zejména u autorů, kteří hledí na územní azyl jako na přirozené právo jednotlivce. Vnímají ho jako nezadatelné subjektivní právo vzniklé a existující nezávisle na státu (resp. společenství států). V jejich pojetí jde o něco, co předchází právu pozitivnímu a je mu nadřazeno, tedy vidí právo na azyl jako prepozitivní a suprapozitivní. S takovým právem pak podle této teorie koresponduje jemu odpovídající povinnost daného státu (resp. společenství států)<sup>31</sup>.

Takovými autory jsou například Hugo Grotius nebo Francisco Suarez.<sup>32</sup> Dalším zastáncem tohoto názoru je pak profesor Atle Grahl-Madsen, který dokonce tvrdí, že myšlenka toho, že se státy shodnou na právně závazné mezinárodní úmluvě, která bude garantovat jednotlivci právo na přiznání azylu, není zcela utopická. To podkládal především tím, že už v dnešní době nalezneme

---

<sup>30</sup> MORGENSTERN, Felice. The Right of Asylum. *The British Yearbook of International Law* 327. č. 26. [online]. 1949 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/byrint26&div=15&id=&page=.s.331>.

<sup>31</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva. 5 vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-233-2. s. 22.

<sup>32</sup> *Srov.* WEIS, Paul. The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum. *The British Yearbook of International Law* 50, 1979 nebo také MANUEL, R., MORA, Garcia. *International Law and Asylum as a Human Right*. Washington: Public Affairs Press, 1956. s. 23-41.

## Územní azyl OBSAH ÚZEMNÍHO AZYLU

ve vnitrostátním právu některých států více či méně ideální zakotvení práva na azyl pro jednotlivce, ať už ve formě zákona, nebo dokonce jako součást jejich ústavy.<sup>33</sup>

Tento pohled sdílí pak i Paul Weis, jeden z tvůrců Úmluvy o právním postavení uprchlíků, který říká, že: (vl. překlad) „Řada zemí zařadila právo na azyl přímo do svých ústav. Jiné pak obsahují ustanovení o azylu ve své cizinecké legislativě, která buď explicitně a nebo *de facto*, jako důsledek zákazu *refoulement*, zakládá právo na azyl, které propůjčuje jednotlivcům subjektivní nárok na udělení azylu.“<sup>34</sup> Weis v tomto ohledu uvádí seznam 38 států, ve kterých je podle něj zakotveno právo jednotlivce na azyl.<sup>35</sup>

Tento pohled však prozatím není všeobecně uznávám na poli mezinárodního práva. Naopak mají státy tendenci přiklánět se k pojetí Felice Morgensterna, který říká, že: (vl. překlad) „nemůže být pochyb o tom, že jedinec nemá žádné obecné právo na azyl vůči státu.“<sup>36</sup> Ke stejnému závěru pak dojdeme i při zkoumání mezinárodních dokumentů týkajících se lidských práv a problematiky azylu. Neméně pak o tomto faktu svědčí i selhání států při přijímání Úmluvy o

---

<sup>33</sup> GRAHL-MADSEN, A. *Territorial Asylum*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1980. ISBN 0379207060. s. 24.

<sup>34</sup> WEIS, Paul. Development of Refugee Law. *Michigan Yearbook of International Legal Studies* 3 [online]. 1982 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: [http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/mjil3&div=6&start\\_page=27&collection=journals&set\\_as\\_cursor=0&men\\_tab=srchresults](http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/mjil3&div=6&start_page=27&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults) “The constitutions of a number of countries provide for a right to asylum ... Other countries have provisions in their aliens’ legislation that either explicitly or *de facto*, as a result of the prohibition of *refoulement*, including rejection at the frontier, establish a right to asylum ... which confers upon the individual a subjective right to asylum.”

<sup>35</sup> *Tamtéž*.

<sup>36</sup> MORGENSTERN, Felice. The Right of Asylum. *The British Yearbook of International Law* 327. č. 26. [online]. 1949 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/byrint26&div=15&id=&page=>. s. 331. „There can be no doubt that the individual has no general 'right' of asylum against the state.”

územním azylu.

V tomto kontextu bych se rád vrátil ke článku 14 odstavci 1 Všeobecné deklarace lidských práv, který říká, že *„každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azyl.“*<sup>37</sup> Přitom, jak bylo uvedeno výše, se nejedná o článek zakotvující právo jednotlivce, ale právo státu azyl udělit. Když však budeme zkoumat historii tohoto článku, zjistíme, že jeho tvůrci původně uvažovali o odlišném znění.

Ve své prvotní podobě stanovil článek 14, že (vl. překlad) *„každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a právo na udělení azylu.“*<sup>38</sup> Z takové formulace už bychom právo jednotlivce na přiznání azylu jistě vyvodit mohli. Zástupci Velké Británie, Austrálie a Saudské Arábie však protestovali proti takovému závázání jednotlivých států povinností azyl přiznat. Nakonec byl tedy jako konečný schválen text britské zástupkyně Mrs. Corbet v dnešním znění, v originále: *„Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.“* Spojení *to be granted* bylo tedy nahrazeno spojením *to enjoy* a z práva jednotlivce na udělení azylu se stalo pouhé právo tento požívat. Ze Všeobecné deklarace lidských práv tedy subjektivní právo garantující udělení azylu nevyčteme.

Mezinárodní dokumenty přijaté následně po Všeobecné deklaraci lidských práv také nezakotvují právo jednotlivce na udělení azylu. Příležitost k tomuto kroku byla například při přijímání Mezinárodního paktu o občanských a

---

<sup>37</sup> Organizace spojených národů. *Všeobecná deklarace lidských práv*. Dokumentace OSN [online]. 1948 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>. „Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.“

<sup>38</sup> MORGENSTERN, Felice. The Right of Asylum. *The British Yearbook of International Law* 327. č. 26. [online]. 1949 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/byrint26&div=15&id=&page=>. s. 336 "Everyone has the right to seek and to be granted, in other countries, asylum from persecution.“

politických právech. Zástupce Jugoslávie při diskuzi o návrhu Paktu podotkl, že jakékoliv ustanovení týkající se azylu v Paktu absentuje a navrhl tak zařazení dalšího článku, který by zakotvil právo jednotlivce na udělení azylu. Tento návrh se však neseťkal s úspěchem, protože značné množství zástupců odmítalo hledět na azyl jako na základní lidské právo a kromě toho panovala také neshoda ohledně skupin osob, kterým by měl azyl být garantován.<sup>39</sup> Z toho důvodu byl Mezinárodní pakt o občanských a politických právech přijat v dnešním znění, a to bez jakékoliv zmínky o azylu jako takovém, natož právu jednotlivce na azyl. Stejný je pak i přístup Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Co se týče mezinárodních dokumentů regionální povahy, staví se k problematice velmi podobně. Ve většině případu pak kladou důraz hlavně na suverenitu jednotlivých států. Tak například Úmluva upravující specifické aspekty uprchlické problematiky v Africe přijatá Organizací africké jednoty (OAU) stanoví v článku II (1), že členské státy OAU (vl. překlad) „budou vyvíjet co největší úsilí k přijímání uprchlíků v souladu se svou příslušnou legislativou.“<sup>40</sup> Zajímavé je v tomto kontextu především spojení *v souladu se svou příslušnou legislativou*. Tento článek tedy zdůrazňuje suverenitu jednotlivých států Úmluvy a jejich vnitrostátní legislativu tak nadřazuje mezinárodnímu závazku onoho úsilí k přijímání uprchlíků.

Dalším příkladem by v tomto ohledu mohla být Americká deklaráce práv a povinností člověka, která ve svém článku 27 uvádí, že (vl. překlad) „každý člověk má právo v případě pronásledování, které nemá původ v běžné trestné činnosti,

---

<sup>39</sup> WEIS, Paul. The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum. *The British Yearbook of International Law* 50, 1979. s. 151.

<sup>40</sup> The Organization of African Unity (OAU), *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 1969, OAU, The UN Refugee Agency [online]. 1969 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/45dc1a682.html> "Member states of the OAU shall use their best endeavors consistent with their respective legislations to receive refugees."

*hledat útočiště na cizím území a požívat zde azyl v souladu se zákony těchto zemí a mezinárodními dohodami.*<sup>41</sup> Dále pak Americká úmluva o lidských právech stanoví v článku 22 odstavci 7, že (vl. překlad) „Každý člověk má právo hledat útočiště na cizím území a právo na udělení azylu v souladu s legislativou daného státu a mezinárodními úmluvami.“<sup>42</sup> Oba tyto dokumenty tedy taktéž omezují právo na azyl (v prvním případě právo jej požívat, v druhém dokonce právo na jeho udělení) vnitrostátní legislativou.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod se pak k azylu vůbec nevyjadřuje a zcela postrádá jakákoliv ustanovení, která by se ho výslovně týkala.

Je tedy zřejmé, že na poli mezinárodní práva stále převládá pohled na právo azylu jako na výsostné právo suverénních a svrchovaných států azyl udělit, a že se tyto státy stále zdráhají propůjčit mu statut lidského práva, kterým by garantovaly jednotlivcům nárok na jeho udělení. V mezinárodním právu dnes tedy neexistuje subjektivní právo na udělení azylu před pronásledování vynutitelné vůči státu, ve kterém je o azyl žádáno.

---

<sup>41</sup> Organization of American States, *The American Declaration of the Rights and Duties of Man*, O.A.S Off. Rec., [online]. 1948 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic2.american%20Declaration.htm> čl. 27 “Every person has the right, in case of pursuit not resulting from ordinary crimes, to seek and receive asylum in foreign territory, in accordance with the laws of each country and with international agreements.”

<sup>42</sup> Organization of American States, *The American Convention on Human Rights*, O.A.S Off. Rec., [online]. 1969 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: [https://www.oas.org/dil/treaties\\_B-32\\_American\\_Convention\\_on\\_Human\\_Rights.pdf](https://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.pdf) čl. 22(7) “Every person has the right to seek and be granted asylum in a foreign territory, in accordance with the legislation of the state and international conventions.”

## 5 Územní azyl jako mezinárodní obyčej

Mezinárodní právo však nesestává pouze z mezinárodních dohod. Další jeho velmi podstatnou součástí jsou mezinárodní právní obyčeje. A jak bylo již předesláno výše, je to právě mezinárodní obyčej, který mezi prameny územního azylu hraje významnou roli (jak je vidět zejména v kontrastu s uprchlictvím a statusem uprchlíka). Proto by dovozovat fakt, že právo jednotlivce na udělení azylu není součástí územního azylu a mezinárodního práva vůbec, pouze na základě jeho absence ve smlouvách a dohodách mezinárodní povahy, bylo nedostatečné.

Aby nějaké pravidlo nabylo formy mezinárodní obyčeje, musí dojít ke splnění dvou základních podmínek. První z nich je, že ustálená praxe (*usus*) musí nabýt obecnosti (*usus generalis*). Druhým konstitutivním prvkem pak je obecné povědomí nezbytnosti takové praxe (*opinio necessitatis generalis*). Zatímco první, materiální prvek, ovlivňují spíše státy velké, k utváření druhého, subjektivního, pak přispívají spíše státy menší a malé.<sup>43</sup>

### 5.1 Územní azyl v ústavách států

K prozkoumání výše zmíněné praxe států se jako vhodný prostředek jeví studie jejich vnitrostátních azylových norem, buď na úrovni zákonné nebo ještě lépe na úrovni ústavní. Od francouzské ústavy z 24. května 1793 bylo právo azylu zakotveno v ústavách mnoha zemí. V současnosti nalezneme ustanovení týkající se azylu buď v ústavách nebo v azylových zákonech nejméně 39 zemí světa.<sup>44</sup> Mezi tyto patří například Spolková republika Německo<sup>45</sup>, Itálie<sup>46</sup>, Francie<sup>47</sup> nebo i

---

<sup>43</sup> ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-864-3257-2. s. 125.

<sup>44</sup> BOURNE, C. B. The United Nations Declaration on Territorial Asylum. *Annuaire Canadien de Droit International. Canadian Yearbook of International Law* 2. [online]. 1969 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: ProQuest ebrary.

<sup>45</sup> Čl. 16a Grundgesetz (Základního zákona SRN).

Česká republika<sup>48</sup>. To je však ze 195 států uznaných OSN pouhá pětina. Důležité z hlediska existence mezinárodního obyčeje nicméně ještě je, zda tyto státy zařadily právo jednotlivce na azyl z důvodu vnímání této praxe jako obecně nezbytné, což by formovalo *opinio necessitatis generalis*, nebo zda se jedná pouze o vyjádření důvodů humanitárních.

Zkoumat existenci mezinárodního obyčeje by byl proces značně rozsáhlý, proto jsem se pro účely této práce rozhodl zařadit pouze demonstraci zakotvení azylu na ústavní úrovni, a to ve dvou státech. Prvním rozebíraným státem je Německo vzhledem ke své vstřícné azylové politice. Moji hypotézou je, že pokud bychom měli někde najít zakotvení práva jednotlivce na udělení azylu, mělo by to být právě v ústavě Německa. Dalším rozebíraným státem je pak Česká republika, jejíž článek 43 Listiny základních práv a svobod je inspirován právě článkem 16 německé ústavy. Co se týče azylové praxe České republiky, je však diametrálně odlišná od té německé. Najdeme tedy v Ústavě ČR zakotvení práva jednotlivce na udělení azylu?

### 5.1.1 Německo

Vraťme se nyní k motivaci, která státy k zařazení práva azylu do svých ústav vede. Jedná se o důvody čistě humanitární, či mají státy pocit, že tato praxe je obecně nezbytná? V případě Německa je odpověď na tuto otázku, vcelku zřejmá. Právo na azyl zde nebylo do článku 16 odstavce 2 takzvaného Grundgesetz, tedy Základního zákona, vepsáno z důvodu pocitu nutnosti takového počínání, nýbrž jako důsledek nacistického režimu, během kterého mnoho Němců přežilo jen díky tomu, že byli vpuštěni na území jiných států, kde jim byla poskytnuta ochrana a útočiště. Proto tedy není divu, že při následné

---

<sup>46</sup> Čl. 10 odst. 3 italské ústavy.

<sup>47</sup> Preambulární bod č. 4 francouzské ústavy z roku 1946 (na kterou odkazuje preambule francouzské ústavy z roku 1958).

<sup>48</sup> Čl. 43 Listiny základních práv a svobod.



tvorbě ústavy bylo toto právo zařazeno, a to navíc ve značně velkorysém znění. Až do května 1993 stanovila ústava Spolkové republiky Německo v článku 16 odstavci 2, že „politicky pronásledované osoby požívají azylu“.<sup>49</sup> Tato formulace byla však velmi široká a způsobovala problém nekontrolovatelného přílivu přistěhovalců. Německo se proto snažilo článek 16 ústavy modifikovat, aby tento problém vyřešilo, zároveň však chtělo zachovat tradici práva jednotlivce na udělení azylu. Nakonec se v roce 1992 podařilo politickým stranám dojít ke konsenzu a přijali následující novelu: (vl. překlad)

„Článek 16a

1. Politicky pronásledované osoby požívají azylu.
2. Odstavce 1 se nemůže dovolávat nikdo, kdo vstoupil do země z území členského státu Evropského společenství nebo jiné třetí země, kde je zajištěna aplikace Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Země mimo Evropské společenství, které naplňují podmínky věty první tohoto odstavce, budou specifikovány v legislativě se souhlasem Spolkové rady. V případech, které spadají pod větu první, mohou být provedena opatření ukončující pobyt osoby bez ohledu na právní řešení hledané touto osobou.
3. Mohou být přijaty zákony vyžadující souhlas Spolkové rady za účelem specifikace zemí, kde právní situace, aplikace práva a obecné politické okolnosti odůvodňují stanovisko, že se zde neodehrává ani politické pronásledování ani nelidské nebo ponižující tresty či zacházení. Bude předpokládáno, že cizinec z takové země není obětí pronásledování na základě politických důvodů, pokud nepředloží fakta podporující tvrzení, že navzdory tomuto předpokladu pronásledován je.

---

<sup>49</sup> DEUTSCHER BUNDESTAG. *Deutsche Grundgesetz 1949*, Deutscher Bundestag [online]. 1949 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: [https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg\\_01/245122](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_01/245122) "Politisch Verfolgte genießen Asylrecht."

Územní azyl  
ÚZEMNÍ AZYL JAKO MEZINÁRODNÍ OBYČEJ

4. Implementaci opatření ukončujících pobyt osoby bude moci v případech zmíněných v odstavci 3 a v ostatních případech, které jsou zjevně neopodstatněné nebo jsou považovány za zjevně neopodstatněné, pozastavit pouze soud, a to tehdy, budou-li vážné pochyby o zákonnosti takových opatření; rozsah vyšetřování může být omezen a na námitky podané po předepsané lhůtě nemusí být brán zřetel. Podrobnosti stanoví zákon.
5. Odstavce 1 až 4 nejsou v rozporu s mezinárodními dohodami členských států Evropského společenství navzájem mezi sebou a s třetími zeměmi, které s ohledem na závazky z Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jejichž aplikace musí být ve smluvních státech zajištěna, stanovují jurisdikci pro posuzování žádostí o azyl včetně vzájemného uznávání rozhodnutí o azylu.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> „Artikel 16a

(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

(3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, daß ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, daß er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

(4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt

## Územní azyl ÚZEMNÍ AZYL JAKO MEZINÁRODNÍ OBYČEJ

Tato novelizace tedy odstranila problém nedostatečné specifikace práva na azyl původně obsažený v článku 16 německé ústavy. Článek 16 byl totiž Spolkovým ústavním soudem (Das Bundesverfassungsgericht) interpretován jako přímo vynutitelné ustanovení zavazující moc zákonodárnou, výkonnou i soudní.<sup>51</sup> Formulace však nenechávala žádný prostor pro diskreční uvážení německých posuzujících orgánů. A přesto, že základ v nově zařazeném článku 16a zůstal stejný, tedy, že politicky pronásledované osoby požívají azylu a jednotlivci tak mají právo na jeho udělení, v dalších odstavcích článku najdeme četná vynětí z tohoto práva na azyl.

Byly tak vyňaty všechny osoby přicházející z tzv. „bezpečných zemí“ (safe countries), tedy členských států Evropského společenství nebo států aplikujících ustanovení Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Stejně tak byla zavedena možnost ve vnitrostátní legislativě se souhlasem Spolkové rady vymezit země, ve kterých se vzhledem k dané politické a právní situaci presumuje neexistence politického pronásledování či nelidských nebo ponižujících trestů. V těchto případech je pak důkazní břemeno přeneseno na žadatele, který musí předložením důkazů vyvrátit tuto domněnku.

V německé ústavě tedy nalezneme zakotvení práva jednotlivce na udělení azylu, můžeme si však všimnout, že tendence Německa je tento článek spíše

---

werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.

(5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muß, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.“

<sup>51</sup> HEILBRONNER, Kay. Molding a New Human Rights Agenda. *The Washington Quarterly* 8. 1985. č. 4. s. 183.

omezovat, a to z toho důvodu, že nekontrolovaný proud žadatelů proudící na jeho území způsobuje nezvladatelné problémy. Německo tak stanovilo předem podmínky k dosažení na toto právo, kterými může počet žadatelů do jisté míry regulovat.

### 5.1.2 Česká republika

Jako další jsem se rozhodl prozkoumat zakotvení práva azylu ve vnitrostátním právu České republiky. Na ústavní úrovni nalezneme ustanovení týkající se azylu v článku 43 hlavy šesté Listiny základních práv a svobod, který nám říká, že:

„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.“<sup>52</sup>

Důvodem pro udělení azylu podle tohoto článku je tedy pronásledování za uplatňování politických práv a svobod. To podle Pavlíčka znamená ta práva, která jsou zakotvená v Oddílu druhém Hlavy II Listiny.<sup>53</sup> Podle Klímy bychom pak však v souladu s argumentem od menšího k většímu měli do těchto zařadit i práva obsažená v Oddílu prvním.<sup>54</sup> Komentář k zákonu o azylu ale dle mého názoru správně uvádí, že to zjevně nebylo smyslem článku 43 (neboť by

---

<sup>52</sup> Úplné znění Ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky: Úplné znění Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky; Úplné znění zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ; některé další související právní předpisy. Vydání: dvanácté. Praha: Armex Publishing, 2017. Edice kapesních zákonů. ISBN 978-80-87451-46-5.

<sup>53</sup> PAVLÍČEK, V. a kol., *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody*. 2. vydání. Praha: Linde, 1999. ISBN 80-7201-110-3. str. 342.

<sup>54</sup> KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, ISBN 978-80-7380-140-3. s. 992.

přicházela v úvahu teoretická situace, kdy by cizinec byl pronásledován za uplatňování práva na život, tj. za to, že žije).<sup>55</sup>

Politická práva a svobody jsou ostatně výslovně vyjmenovány v čl. 17 až 23 Listiny, tudíž můžeme vyvodit, že Listiny chtěla článkem 43 odkázat právě na ně. Radí se sem tedy svoboda projevu a informací (čl. 17 LZPS), petiční právo (čl. 18 LZPS), shromažďovací právo (čl. 19 LZPS), sdružovací právo (čl. 20 LZPS), volební právo a veřejné funkce (čl. 21 LZPS), právo na svobodnou soutěž politických stran (čl. 22 LZPS), a právo na odpor (čl. 23 LZPS).

Co je však přesně obsahem článku 43 a jaká je jeho povaha? Když nahlédneme do komentářové literatury, zjistíme, že například Pavlíček z použití výrazu „poskytuje“ namísto „poskytne“ dovozuje, že není povinností České republiky územní azyl poskytnout. Jedná se naopak o její právo takto učinit.<sup>56</sup> Dále Pavlíček uvádí, že „právo azylu nepatří k přirozenoprávním právům člověka ani občana. Nejde o základní právo, na které se vztahuje ustanovení druhé věty čl. 1 Listiny.“<sup>57</sup> Tedy nepovažuje toto právo za nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.

Právo, které však podle něj jedinci již náleží, je právo azyl hledat a požívat. Tohoto práva se pak již může i přímo domáhat.<sup>58</sup> Podle takového názoru bychom tedy z článku 43 Listiny mohli vyvodit pouze právo jednotlivce o azyl žádat, nikoli právo na jeho udělení.

Ústavní soud je pak v této otázce neméně striktní. Ve svém nálezu IV. ÚS 553/06 z 30. 1. 2007 se vyslovil ve smyslu, že „neexistuje mezinárodní

---

<sup>55</sup> KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. Zákon o azylu: Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-476-5. s. 560.

<sup>56</sup> PAVLÍČEK, V. a kol., *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody.* 2. vydání. Praha: Linde, 1999. ISBN 80-7201-110-3. str. 342.

<sup>57</sup> *Tamtéž.* str. 341.

<sup>58</sup> *Tamtéž.* str. 342.

instrument zavazující Českou republiku, který by zakládal povinnost přijmout žádost o přiznání postavení uprchlíka, resp. azylu, a rozhodnout o ní, tím méně pak takovouto žádost akceptovat.<sup>59</sup> Dále se přiklání k témuž názoru jako Pavlíček, tedy že článek 43 Listiny nezakládá nezadatelné, nezczitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné právo na azyl.

Argumenty pro opačný závěr, tedy že z článku 43 Listiny skutečně můžeme dovodit subjektivní právo jednotlivce, pak uvádějí D. Kosař a P. Molek.

Ti zaprvé odkazují na ustanovení § 12 písm. a) zákona o azylu, které říká, že: "Azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod."<sup>60</sup> Důvodová zpráva k tomuto paragrafu nám totiž vysvětluje, že důvody pro udělení azylu v písmenu a) jsou odlišné od důvodu uvedených v písmenu b), které odkazují na důvody udělení mezinárodní ochrany podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Z toho vyplývá, že článek 43 listiny předpokládá udělování azylu pronásledovaným osobám odlišně od ŽÚ1951.<sup>61</sup>

Dále poukazují na význam věty druhé v článku 43 Listiny, tedy případy, kdy může být azyl žadateli odepřen. Ze zařazení této věty pak dovozují, že tato by neměla žádný smysl, pokud by věta první nezakotvovala povinnost České republiky azyl poskytnout. To je velmi zajímavá argumentace. Je totiž logické, že kdyby vůlí zákonodárce (resp. ústavodárce) bylo, aby byl článek 43 pouze právem státu azyl udělit, druhou větu by buď zařazovat vůbec nemusel, nebo by alespoň zvolil jinou formulaci, například „azyl může být odepřen *zejména* tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami“.

---

<sup>59</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06. bod 26.

<sup>60</sup> Zákon č. 325/1999 Sb. Zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu).

<sup>61</sup> KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. Zákon o azylu: Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-476-5.

V neposlední řadě je pak mezi argumenty uvedena také zásada *in dubio pro libertate*, tedy v pochybnostech ve prospěch svobody, která by opět posouvala pomyslné misky vah spíše k výkladu, že článek 43 Listiny obsahuje z pohledu jednotlivce více než pouhé oprávnění státu azyl udělit.

Ač jsou však argumenty ve prospěch práva jednotlivce na přiznání azylu silné, výklad Ústavního soudu nemůžeme zcela pominout. Nabízí se tedy řešení právo na azyl rozdělit na právo o azyl žádat a právo na přiznání azylu, jak již bylo učiněno výše. Takovému rozdělení pak odpovídá i rozsudek Nejvyššího správního soudu z roku 2006 ve věci udělování občanství.

Tento rozlišuje mezi subjektivním právem a právním nárokem a uvádí, že „zatímco se ... subjektivní právo rovná určitému výslovnému dovolení zákonodárce, které je obsaženo v právu objektivním a je adresováno fyzické nebo právnické osobě; právní nárok představuje takové výslovné dovolení, kterého se za splnění podmínek uvedených v objektivním právu může subjekt práva skutečně domoci. Subjektivní právo tak představuje možnost subjektu práva právní cestou něco požadovat, právní nárok odráží jistotu, že za splnění stanovených podmínek musí být této žádosti vyhověno, představuje tedy vyšší kvalitu poskytnutou subjektivnímu právu. ... Subjektivní veřejné právo tak může být vyjádřeno buď jako výslovné dovolení adresované subjektu práva požádat orgán veřejné moci o změnu práv a povinností, či o deklarování jejich stavu, nebo jako příkaz tomuto orgánu zabývat se takovou žádostí.“<sup>62</sup>

Právo azylu vyjádřené v článku 43 Listiny se tedy jeví jako zakotvení subjektivního práva jedince, který je pronásledovaný pro uplatňování politických práv a svobod, žádat o udělení azylu a tomuto právu odpovídající povinnosti České republiky takovou žádost o poskytnutí azylu umožnit a zároveň o ní také rozhodnout. Z pohledu jednotlivce to odpovídá subjektivnímu právu (nikoliv nároku) v dichotomii vyjádřené Nejvyšším správním soudem. Zároveň není

---

<sup>62</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, čj. 2 As 31/2005-78.

Územní azyl  
ÚZEMNÍ AZYL JAKO MEZINÁRODNÍ OBYČEJ

pochyb o tom, že z tohoto ustanovení vyplývá i oprávnění České republiky azyl udělit.



## **6 Snahy o vytvoření právně závazného dokumentu na univerzální mezinárodní úrovni**

Po vzhledu do ústav některých států a zakotvení institutu územního azylu v nich bych nyní přešel k snahám, které započaly už v padesátých letech dvacátého století. Tyto měly za cíl vytvořit obecně závazný mezinárodní dokument na univerzální úrovni upravující územní azyl, který by sjednotil pohled na tento institut stejně jako praxi a postup jednotlivých států při jeho využívání. Hlavním aktérem prosazujícím tento univerzální dokument o územním azylu byla Organizace spojených národů a v rámci ní samozřejmě její jednotlivé odborné organizace, zejména Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

Státy se nejdříve zaměřily na přijetí právně nezávazného dokumentu, který by shrnul principy týkající se územního azylu, jimiž by se pak při jeho udělování *měly* řídit. Následně měl pak navázat právně závazný dokument, který by tento institut přesně vymezil a stanovil jasná pravidla.

Vzhledem k tomu, že vývoj těchto snah není nikde v české literatuře zdokumentován, rozhodl jsem se zpracovat všechny dostupné přípravné materiály a záznamy z konferencí a vytvořit tak podrobný přehled událostí a zároveň demonstrovat postoje jednotlivých států, které se prací na vytváření obou dokumentů účastnily. Cílem je také prozkoumat, zda v průběhu těchto událostí nenasvědčovaly návrhy a vyjádření států k zesílení tohoto institutu a případnému zakotvení práva jedince na udělení azylu. V neposlední řadě je pak tato část použita v kapitole navazující, která se věnuje reakcím států na udělení územního azylu.

### 6.1 Deklarace o územním azylu

Poté, co byl schválen text Všeobecné deklarace lidských práv ve znění neobsahujícím právo na udělení azylu pro jednotlivce, nýbrž jen právo azyl vyhledávat a požívat, vyvstala otázka, o čí povinnost odpovídající tomuto právu

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

se vlastně jedná. Nutnost tuto otázku vyřešit vyjádřil v memorandu z roku 1950 mimo jiné J. Donald Kingsley, generální ředitel bývalé Mezinárodní uprchlické organizace (IRO), kterou později nahradil Vysoký komisař OSN pro uprchlíky.<sup>63</sup> V dalším memorandu pak zdůraznil, že pro uprchlíky je právo na azyl v podstatě důsledkem práva na život, a proto je důležité, aby toto právo buď mělo své místo v jednom z Mezinárodních paktů o lidských právech, nebo aby byl přijat dokument nový speciálně pro tuto oblast.<sup>64</sup>

### 6.1.1 Posuzování Komisí pro lidská práva

Po četných diskuzích na půdě Komise pro lidská práva, která byla později nahrazena Radou OSN pro lidská práva, byl na jejím třináctém zasedání v roce 1957 přednesen text návrhu Deklarace o územním azylu zástupcem Francie M. René Cassinem, který později v roce 1968 obdržel Nobelovu cenu za mír.<sup>65</sup> Text tohoto návrhu zněl původně takto:

1. *“Zodpovědnost za udělení azylu bude spočívat na mezinárodním společenství, které reprezentuje Organizace spojených národů.*
2. *Každý člověk, jehož život, fyzická integrita nebo svoboda jsou ohroženy v rozporu s principy Všeobecné deklarace lidských práv, bude považován za oprávněného k vyhledání útočiště.*

---

<sup>63</sup> United Nations. *Communication concerning the right of asylum / from the Director-General of the International Refugee Organization U.N. Doc. E/CN.4/392*. DAG Repository [online]. 1950 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/259737> “It is necessary to define whose responsibility it is to give effect to this right of asylum as enshrined in the Declaration.”

<sup>64</sup> *Srov.* United Nations. *U.N. Doc. E/1880*. 1950 jak uvádí BOURNE, C. B. The United Nations Declaration on Territorial Asylum. *Annuaire Canadien de Droit International. Canadian Yearbook of International Law* 2. [online]. 1969 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: ProQuest ebrary.

<sup>65</sup> United Nations. *Draft International Covenant on Human Rights : draft proposal for an additional paragraph to article 22 / Yugoslavia U.N. Doc. E/CN.4/L.454 and Rev. i*. DAG Repository [online]. 1950 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/260016>

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

3. *Udělením azylu podle článků 1 a 2 nevzniká státu žádná mezinárodní odpovědnost. Azyl udělený takovým státem bude státy ostatními respektován.*
4. *(a) Bez ohledu na kroky podniknuté konkrétními státy, Spojené národy budou, v duchu mezinárodní solidarity, konzultovat s těmito státy nejefektivnější možné prostředky poskytnutí pomoci a podpory osobám zmíněným v odstavci 2.*  
*(b) Ostatní státy zváží, rovněž v duchu solidarity, přiměřená opatření k ulehčení břemene zemím prvního azylu, včetně umožnění vstupu na své území určitému počtu osob, kterým byl azyl prvně udělen v jiném státu.*
5. *Nikdo nebude podroben opatřením jako vyhoštění, navrácení nebo odmítnutí na hranici, které by vyústily v přinucení takové osoby k návratu nebo setrvání na území, kde by jeho život, fyzická integrita nebo svoboda byly ohroženy v rozporu s principy Všeobecné deklarace lidských práv. Tento princip se neuplatní v případě osob, které lze z rozumných důvodů považovat za ohrožující bezpečnost přijímající země, nebo které byly odsouzeny konečným odsuzujícím rozsudkem za obzvláště závažný trestný čin a představují proto nebezpečí pro společnost dané země."<sup>66</sup>*

---

<sup>66</sup> "1. Responsibility for granting asylum to persons requesting it shall lie with the international community as represented by the United Nations.

2. Every person whose life, physical integrity or liberty is threatened, in violation of the principles of the Universal Declaration of Human Rights, shall be regarded as entitled to seek asylum.

3. By granting asylum in accordance with articles 1 and 2, a State shall incur no international responsibility. Asylum granted by such a State shall be respected by all other States.

4. (a) Irrespective of any action taken by particular States, the United Nations shall, in a spirit of international solidarity, consult with States as to the most effective means of providing help and assistance for the persons referred to in article 2.

(b) Other States shall examine, in a like spirit of solidarity, appropriate measures to lighten the burden of countries of first asylum, including admission to their territory of a certain number of persons first granted asylum in another State.

5. No one shall be subjected to measures, such as expulsion, return or rejection at the frontier, which would result in compelling him to return to or remain in a territory where his life, physical integrity or liberty would be threatened, in violation of the

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Co se týče materie, kterou by Deklarace měla pokrývat, můžeme říci, že zde měli její tvůrci vcelku jasnou představu. To vyplývá především i z toho, že konečná podoba Deklarace o územním azylu se nakonec od tohoto prvního návrhu nijak podstatně nelišila ve svém obsahu, pouze formulace byly v některých případech "zmírněny".

Po podávání pozměňovacích návrhů byl text návrhu diskutován na patnáctém zasedání Komise pro lidská práva. Během těchto diskuzí mnoho členů Komise vyjádřilo svůj pozitivní postoj k Deklaraci jako takové, ohledně jejího obsahu už bylo však dosažení shody obtížnější.

Hned v úvodu se například členové Komise nemohli shodnout, zda článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv nepřímou vyjadřuje právo na udělení azylu (*a right to receive asylum*) či nikoliv. Odpůrci tohoto tvrzení měli dále výhrady vůči článku 1 návrhu Deklarace, neboť odpovědnost za udělení azylu svěřená Organizaci spojených národů by podle jejich názoru vyústila v podstatný zásah do vnitřních záležitostí jednotlivých států.

Během diskuzí státy zdůraznily, že Deklarace nebude dokument právně závazný a z jejích jednotlivých ustanovení nebudou pro státy vyplývat žádné povinnosti a závazky. Naopak její význam měl spočívat pouze v morální síle a zakotvení určitých standardů. Vzhledem k tomu, že určité principy už byly v praxi států vcelku zakotveny, účelem Deklarace bylo dojít ke konsensu právě ohledně těchto principů a vyjádřit je v dokumentu všeobecně aplikovatelném.

Objevily se však i takové názory, že pouhé zakotvení principů, které už v praxi států existovaly a fungovaly, by mohlo působit kontraproduktivně, neboť tyto by posléze mohly být vykládány restriktivně, což by žádný pokrok

---

principles of the Universal Declaration of Human Rights. This principle shall not apply in the case of persons whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the receiving country or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitute a danger to the community of that country."

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

nepřineslo.<sup>67</sup> Ke zohlednění bodů vznesených při debatách na patnáctém zasedání přednesl pak zástupce Francie revidovaný návrh Deklarace: (vl. překlad)

*"Valné shromáždění*

*Poukazujíc na to, že článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv stanoví, že*

'(1) každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu;

(2) toto právo nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů';

*Považujíc za vysoce žádoucí, aby, kde je to vhodné, bylo toto humanitární ustanovení aplikováno v duchu, ve kterém bylo přijato;*

*Doporučuje, aby Spojené národy a jejich členské státy založily svou praxi na následujících principech:*

*Článek 1.* Každý stát má právo, při výkonu své suverenity, udělit azyl osobám oprávněným odvolat se na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv. Takové jednání přitom nezpůsobí vznik žádné mezinárodní odpovědnosti. Azyl takto udělený bude respektován všemi ostatními státy.

*Článek 2.* Mezinárodní společenství reprezentované Organizací spojených národů má odpovědnost zabývat se bezpečností a blahobytem těch, kteří opustili svou nebo cizí zemi z důvodu pronásledování nebo odůvodněného strachu z pronásledování.

*Článek 3.* Nikdo oprávněný podle článku 14 Všeobecné deklarace lidských práv vyhledat útočiště a požívat azylu nebude podroben opatřením, jako

---

<sup>67</sup> Commission on Human Rights, *Report of the Fifteenth Session (U.N. Economic and Social Council, Off. Rec., 28th Sess., Supp. No. 8, Doc. E/3229)*. DAG Repository [online]. 1959 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/362814> odstavce 57 až 65.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

vyhoštění, navrácení nebo odmítnutí na hranicích, které by vyústily v přinucení takové osoby k návratu nebo setrvání na území, kde by její život, fyzická integrita nebo svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politických názorů. Tento princip se neuplatní v případě osob, které lze z rozumných důvodů považovat za ohrožující bezpečnost přijímající země, nebo které byly odsouzeny konečným odsuzujícím rozsudkem za obzvláště závažný trestný čin a představují proto nebezpečí pro společnost dané země.

*Článek 4.* Pokud se pro zemi stane obtížným pokračovat v udělování azylu, ať už kvůli tomu, že počet žádajících osob převyšuje kapacitu tyto osoby pojmout, nebo z jakéhokoli jiného důvodu, je povinností ostatních zemí učinit všechny vhodné kroky, buď ve formě pomoci a podpory, nebo povolení vstupu na své území, a to v maximálním rozsahu, jaký shledají za možný.

Mezinárodní společenství reprezentované Organizací spojených národů má v takových případech speciální odpovědnost za zajištění mezinárodní spolupráce a zabránění situacím, ve kterých se země ocitne v takové pozici, že dodržení článku 3 je nad její síly."<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> United Nations. *Annual reports on human rights : memorandum / by the Secretary-General U.N. Doc. E/CN.4 /L. 517.* DAG Repository [online]. 1951 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/260869> Znění nového návrhu:

*"The General Assembly*

*Noting* that article 14 of the Universal Declaration of Human Rights provides that '(1) everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution;

(2) this right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations';

*Considering* it highly desirable that, where appropriate, this humanitarian provision should be applied in the spirit in which it was adopted;

*Recommends* that in their practices the United Nations and States should base themselves on the following principles:

*Article 1.* Every State has the right, in the exercise of its sovereignty, to grant asylum to

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Komise se rozhodla svolat šestnácté zasedání, na němž měl být vyhotoven konečný návrh Deklarace, který by v dostatečné míře rozvedl a rozpracoval odstavec 14 Všeobecné deklarace lidských práv. Na šestnácté zasedání, které se konalo v roce 1960, byly přizvány vlády států, z nichž 28 pozvání přijalo, dále Vysoký komisař OSN pro uprchlíky a některé zainteresované nevládní organizace.<sup>69</sup> Na návrh Spojených států bylo rozhodnuto o změně preambule původního francouzského konceptu: (vl. překlad)

---

persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights. No international responsibility shall be incurred thereby. Asylum thus granted shall be respected by all other States.

*Article 2.* The international community, as represented by the United Nations, has the responsibility to concern itself with the safety and well-being of those who have left their own or another country because of persecution or well-founded fear of persecution.

*Article 3.* No one entitled under article 14 of the Universal Declaration of Human Rights to seek and to enjoy asylum shall be subject to measures, such as expulsion, return or rejection at the frontier, which would result in compelling him to return or remain in a territory where his life, physical integrity or liberty would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. This principle shall not apply in the case of persons whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the receiving country or who, having been convicted by a final judgement of a particularly serious crime or offence, constitute a danger to the community of that country.

*Article 4.* Where a country finds difficulty in continuing to grant asylum, whether because the number of persons involved exceeds its capacity to absorb them or for some other reason, it is the duty of other countries to take all appropriate steps, either in the forms of aid and assistance or admission to their territory, to the maximum extent that they find possible.

The international community, as represented by the United Nations, has in such circumstances a special responsibility for securing international cooperation and for preventing a situation in which a country may find observance of article 3 beyond its powers."

<sup>69</sup> Commission on Human Rights, *Report of the Fifteenth Session (U.N. Economic and Social Council, Off. Rec., 28th Sess., Supp. No. 8, Doc. E/3229)*. DAG Repository [online]. 1959 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/362814> odstavce 68 až 74.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

*„Valné shromáždění*

*Doporučuje*, aby Spojené národy a dále, aniž by byly dotčeny existující dokumenty týkající se azylu, i členské státy OSN a členové specializovaných agentur založili svou praxi na následujících principech: ...<sup>70</sup>

Díky tomuto znění, tedy především jeho formulaci „aniž by byly dotčeny existující dokumenty týkající se azylu“, bylo uspokojeno přání některých členů, kteří byli toho názoru, že by bylo vhodné vzít v Deklaraci na vědomí také existující mezinárodní instrumenty regionální povahy týkající se azylu, například ty přijaté mezi latinskoamerickými státy.<sup>71</sup>

Dále byla v článku 1 vypuštěna část o mezinárodní odpovědnosti. Článek 2 byl pozměněn takovým způsobem, aby nevzbuzoval dojem, že uvaluje na mezinárodní společenství reprezentované OSN právní odpovědnost starat se o bezpečnost a blahobyt osob, kterým byl udělen azyl. Principy obsažené původně v článku 4 týkající se spolupráce a pomoci ostatních států a jejich kroků za účelem zmenšení břemene uvaleného na stát s velkým počtem žadatelů o azyl byly přesunuty do článku 2 a zařazeny jako jeho druhý odstavec.<sup>72</sup>

Co se týče článku 3, obsahuje vyjádření principu *non-refoulement* (tedy nenavrácení) a řeší tak případy, kdy by žadatel o azyl čelil vážnému ohrožení při odmítnutí na hranicích či jeho navrácení zpět do země, ze které prchá z důvodu pronásledování či odůvodněné obavy z pronásledování. Tento článek vychází z

---

<sup>70</sup> „*The General Assembly*

*Recommends that the United Nations and, without prejudice to existing instruments dealing with asylum, States Members of the United Nations and members of the specialized agencies should base themselves in their practices on the following principles: ...”*

<sup>71</sup> Commission on Human Rights, *Report of the Sixteenth Session (U.N. Econ. and Soc. Council, Off. Rec., 28th Sess., Supp. No. 8, Doc. E/3335)*, DAG Repository [online]. 1960 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/361089> odstavce 78 až 89.

<sup>72</sup> *Tamtéž.* odstavec 90 až 108.



Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

článku 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, který stanoví, že: „Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoliv způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politickému přesvědčení.“<sup>73</sup> Článek 3 návrhu Deklarace pak pokračuje vylučující klauzulí tohoto principu, která taktéž vychází z článku 33 Úmluvy, konkrétně odstavce 2, který stanoví že: „Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.“<sup>74</sup> Někteří z účastníků zasedání však vyjádřili své obavy, zda toto převzetí druhého odstavce článku 33 nemá za následek příliš striktní a restriktivní formulaci omezení principu *non-refoulement*. Dle názoru těchto odpůrců by ustanovení nemělo reflektovat pouze případy jednotlivců žádajících o azyl, ale mělo by se věnovat též masovým přesunům osob hledajících útočiště v cizích zemích a v tomto ohledu dát státům možnost bránit se takovým masovým přívalům. Jiní však oponovali, že smysl tohoto článku je zejména humanitární, a proto svěřit státům větší volnost co se týče neaplikování principu *non-refoulement* by vyústilo ve značné oslabení účelu celého článku. Vysoký komisař OSN pro uprchlíky se k tomuto tématu vyjádřil ve smyslu, že důležité je hlavně, aby byl článek o principu *non-refoulement* formulován jednoznačně.

Objevil se také návrh zařadit do první věty článku 3 návrhu Deklarace dovětek (vl. překlad) „s výjimkou prioritních důvodů vztahujících se k národní

---

<sup>73</sup> UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*. United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, [online]. 1951 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

<sup>74</sup> *Tamtéž*.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

bezpečnosti nebo k ochraně populace.“<sup>75</sup> Odůvodněním této formulace bylo, že fráze „k ochraně populace“ v sobě zahrnuje i opatření k zajištění veřejného zdraví. Avšak zatímco část tohoto znění vztahující se k národní bezpečnosti byla přijata, formulace „nebo k ochraně populace“ byla v separátním hlasování odmítnuta.<sup>76</sup>

Díky takto schválené podobě se však článek stal pro několik členů neakceptovatelným, a to právě kvůli vypuštění formulace „nebo k ochraně populace“. Vzhledem k tomu, že hlasování v tomto bodě bylo velmi těsné, rozhodla se Komise k netradičnímu postupu a celý článek byl posuzován znovu. Nakonec se členové shodli na znění: (vl. překlad) „s výjimkou prioritních důvodů národní bezpečnosti a ochrany populace.“<sup>77</sup>

Na návrh Libanonu byl pak zařazen nový článek 4, týkající se aktivit osob s přiznaným azylem, které jsou v rozporu s cíli a principy Organizace spojených národů. Dále byl do nového článku 5 zakomponován návrh týkající se ochrany práva na návrat, jako reflexe odstavce 2 článku 13 Všeobecné deklarace lidských práv.

Návrh Deklarace přijatý Komisí pro lidská práva tedy zněl takto: (vl. překlad)

*„Valné shromáždění*

*Vzpomínajíc, že mezi cíli Spojených národů je dosažení mezinárodní*

---

<sup>75</sup> "except for overriding reasons pertaining to national security or the protection of its population."

<sup>76</sup> Commission on Human Rights, *Report of the Sixteenth Session (U.N. Econ. and Soc. Council, Off. Rec., 28th Sess., Supp. No. 8, Doc. E/3335)*, DAG Repository [online]. 1960 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/361089> odstavce 109 až 125.

<sup>77</sup> "except for overriding reasons of national security and safeguarding of the population."

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

spolupráce při řešení mezinárodních problémů ekonomického, společenského, kulturního nebo humanitárního charakteru a při prosazování lidských práv a základních svobod a povzbuzování respektu k nim, a to pro všechny a bez rozdílu v rase, pohlaví, řeči nebo náboženství,

*Dbajíc* na Všeobecnou deklaraci lidských práv, která ve svém článku 14 stanoví, že '(1) každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu; (2) toto právo nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů';

*Vzpomínajíc* také odstavec 2 článku 13 Všeobecné deklarace lidských práv, který stanoví, že „každý má právo opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní, a vrátit se do své země“;

*Doporučuje*, aby, aniž by byly dotčeny existující dokumenty týkající se azylu, členské státy OSN a členové specializovaných agentur založili svou praxi na následujících principech:

*Článek 1.* Azyl udělený státem při výkonu jeho suverenity osobám oprávněným odvolat se na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv bude respektován všemi ostatními státy.

*Článek 2.* Situace osob, které jsou nuceny opustit svou nebo cizí zemi z důvodu pronásledování nebo odůvodněného strachu z pronásledování je, aniž by byly dotčeny suverenity států nebo cíle a zásady Spojených národů, v zájmu mezinárodního společenství.

Pokud se pro zemi stane obtížným pokračovat v udělování azylu, ostatní státy by měly v duchu mezinárodní solidarity zvážit, buď individuálně, společnými silami nebo prostřednictvím Spojených národů, přiměřená opatření k ulehčení břemene zemi udělující azyl.

*Článek 3.* Žádná osoba hledající útočiště či požívající azyl v souladu se Všeobecnou deklarací lidských práv by neměla, s výjimkou prioritních důvodů národní bezpečnosti a ochrany populace, být podrobena opatřením jako odmítnutí na hranicích, navrácení či vyhoštění, které by vyústilo v přinucení

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

takové osoby k návratu či setrvání na území, pokud existuje na takovém území odůvodněný strach z pronásledování ohrožující jeho život, fyzickou integritu nebo svobodu.

V případech, kdy se stát rozhodne aplikovat některé z výše zmíněných opatření, měl by tento zvážit možnost udělení dočasného azylu za takových podmínek, které považuje za přiměřené, k umožnění ohrožené osobě vyhledat útočiště v jiné zemi.

*Článek 4.* Osoby požívající azylu by se neměly angažovat v aktivitách, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů.

*Článek 5.* Interpretace žádného ustanovení této Deklarace se nebude žádným způsobem dotýkat práva každého navrátit se do své země, jak stanoví článek 13 odstavec 2 Všeobecné deklarace lidských práv.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> „*The General Assembly,*

*Recalling* that among the purposes of the United Nations is the achievement of international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural or humanitarian character and in promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion,

*Mindful* of the Universal Declaration of Human Rights which declares in article 14 that "(1) Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution; (2) This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations,"

*Recalling* also paragraph 2 of article 13 of the Universal Declaration of Human Rights which states that "everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country";

*Recommends* that, without prejudice to existing instruments dealing with asylum, States Members of the United Nations and of the specialized agencies should base themselves in their practices on the following principles:

*Article 1.* Asylum granted by a State, in the exercise of its sovereignty, to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, shall be respected by all other States.

*Article 2.* The situation of persons who are forced to leave their own or another country because of persecution or well-founded fear of persecution is, without prejudice to the sovereignty of States and the purposes and principles of the United Nations, of concern to the international community.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

V této podobě byl tedy návrh Deklarace předán Komisi pro lidská práva Valnému shromáždění OSN.

### 6.1.2 Posuzování Třetí komisí OSN

Projednávání Deklarace bylo z důvodu nedostatku času posunuto z původního termínu stanoveného na rok 1960 až na sedmnácté zasedání v roce 1962. Třetí komise Valného shromáždění se během těchto jednání zaměřila především na podobu preambule a článku 1 Deklarace.

Do prvního odstavce preambule byla na návrh Sovětského svazu zařazena formulace týkající se cíle Spojených národů: (vl. překlad) „udržovat mezinárodní mír a bezpečnost a rozvíjet přátelské vztahy mezi státy“<sup>79</sup> Dále byla pozměněna výhrada v posledním odstavci preambule týkající se již existujících dokumentů o azylu. Na návrh Belgie bylo odsouhlaseno znění: (vl. překlad) „aniž by byly dotčeny existující dokumenty týkající se azylu, statusu uprchlíka a osob bez

---

Where a country finds difficulty in continuing to grant asylum, States individually or jointly or through the United Nations should consider, in a spirit of international solidarity, appropriate measures to lighten the burden on the country granting asylum.

*Article 3.* No one seeking or enjoying asylum in accordance with the Universal Declaration of Human Rights should, except for overriding reasons of national security or safeguarding of the population, be subjected to measures such as rejection at the frontier, return or expulsion which would result in compelling him to return to or remain in a territory if there is well-founded fear of persecution endangering his life, physical integrity or liberty in that territory.

In cases where a State decides to apply any of the above-mentioned measures, it should consider the possibility of the grant of provisional asylum under such conditions as it may deem appropriate, to enable the persons thus endangered to seek asylum in another country.

*Article 4.* Persons enjoying asylum should not engage in activities contrary to the purposes and principles of the United Nations.

*Article 5.* Nothing in this Declaration shall be interpreted to prejudice the right of everyone to return to his country as stated in article 13, paragraph 2, of the Universal Declaration of Human Rights.”

<sup>79</sup> „to maintain international peace and security and to develop friendly relations among States“.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

státní příslušnosti.<sup>80</sup> Došlo tak k rozšíření těchto dokumentů o ty týkající se statusu uprchlíka a osob bez státní příslušnosti. Do preambule byl také vložen odstavec ustanovující, že akt udělení azylu osobám oprávněným odvolat se na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv je akt mírový a humanitární, a jako takový tedy nemůže být považován žádným státem za nepřátelský.

V článku 1 navrhl zástupce Polska vložit před slovo „azyl“ upřesnění „územní“. To bylo odůvodněno odkazem na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv, který uvádí, že „každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu.“<sup>81</sup> A vzhledem tomu, že tento článek výslovně omezuje toto právo pouze na území „jiných zemí“, a že Deklarace měla být rozvedením tohoto článku, měl by se i článek 1 této Deklarace vztahovat pouze na případy azylu územního.

Dále byl v tomto článku prosazen návrh zařadit za spojení „osobám oprávněným odvolat se na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv“ dodatek „včetně osob potýkajících se s obtížemi kolonialismu.“ Mezi jednotlivými zástupci vyvstal v tomto bodě spor, zda je skutečně nutné a přínosné vkládat do článku 1 formulaci o osobách potýkajících se s obtížemi kolonialismu. Příznivci tohoto znění tvrdili, že zájem o osoby z této dodatečné kategorie vyplývá přímo z Charty OSN a je jedním z cílů mezinárodního společenství. Všechny státy by tak měly azyl udělený takovým osobám respektovat. Odpůrci však namítali, že Deklarace má mít čistě humanitární charakter a její ustanovení by měla být dlouhodobé povahy. Zařazení zmínky o kolonialismu dle jejich názoru propůjčovalo celému článku více politický nádech. Navíc zdůrazňovali, že kolonialismus je fenomén minulosti, a proto narušuje dlouhodobý charakter

---

<sup>80</sup> without prejudice to existing instruments dealing with asylum and the status of refugees and stateless persons.

<sup>81</sup> Organizace spojených národů. *Všeobecná deklarace lidských práv*. Dokumentace OSN [online]. 1948 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

celého dokumentu. Kritizovali navíc také zvolenou formulaci, protože nebyla zcela jasná. Pokud by totiž účelem navrhovaného znění bylo umožnit osobám potýkajícím se s obtížemi kolonialismu nárokovat si azyl, a to přesto, že nejsou ani pronásledovány, ani nemají odůvodněný strach z pronásledování, šel by tento článek zcela jistě nad rámec práva na azyl. A pokud by naopak jeho účelem bylo pouhé rozšíření beneficiářů práva na azyl o kategorii osob pronásledovaných z důvodu obtíží, které s sebou nese kolonialismus, zdálo by se takové ustanovení vcelku nadbytečným, protože takové osoby by byly oprávněny nárokovat si azyl už ze samotného důvodu pronásledování. Navrhovaný dodatek byl však nakonec schválen.

Polsko dále navrhlo přidat do článku 1 tzv. právo jednostranné kvalifikace státem udělujícím územní azyl (the right of unilateral qualification by the state granting territorial asylum). Přesná formulace tohoto práva měla znít: (vl. překlad) „Vyhodnocení důvodů pro udělení územního azylu je svěřeno státu, který tento uděluje.“<sup>82</sup> Polsko tento dodatek sice následně stáhlo, byl ale znovu přednesen zástupcem Chile, zastupujícím v tomto bodě názor několika latinskoamerických států. Tentokrát ovšem se změnou v podobě vypuštění slova „územní“. I tento návrh byl přijat a zasazen do textu návrhu Deklarace.

Následovala diskuze ohledně vylučující klauzule, tedy určení osob, kterým by právo vyhledat útočiště a žádat o azyl přiznáno být nemělo. Návrh na její znění nakonec vzešel ze strany Belgie a byl inspirován vylučující klauzulí obsaženou v článku 1, písm. F (a) Úmluvy o právním postavení uprchlíků: „Práva vyhledat útočiště a žádat o azyl se nemůže dovolávat žádná osoba, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících

---

<sup>82</sup> "It shall rest with the State granting territorial asylum to evaluate the grounds for the granting of asylum."

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

ustanovení o těchto zločinech.“<sup>83</sup>

V důsledku těchto změn měly preambule a článek 1 následně tuto podobu:  
(vl. překlad)

*„Valné shromáždění*

*Podotýkajíc, že cíle stanovené v Chartě OSN jsou udržovat mezinárodní mír a bezpečnost, rozvíjet přátelské vztahy mezi státy a dosáhnout mezinárodní spolupráce při řešení mezinárodních problémů ekonomického, společenského, kulturního nebo humanitárního charakteru a při prosazování lidských práv a základních svobod a povzbuzování respektu k nim, a to pro všechny a bez rozdílu v rase, pohlaví, řeči nebo náboženství,*

*Dbajíc na Všeobecnou deklaraci lidských práv, která ve svém článku 14 stanoví, že '(1) každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu; (2) toto právo nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů';*

*Vzpomínajíc také odstavec 2 článku 13 Všeobecné deklarace lidských práv, který stanoví, že „každý má právo opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní, a vrátit se do své země“;*

*Uznávajíc, že udělení azylu státem osobě oprávněné odvolat se na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv je akt mírový a humanitární, a jako takový tedy nemůže být považován žádným státem za nepřátelský.*

*Doporučuje, aby, aniž by byly dotčeny existující dokumenty týkající se azylu, statusu uprchlíka a osob bez státní příslušnosti, členské státy OSN a členové specializovaných agentur založili svou praxi na následujících principech:*

---

<sup>83</sup> „The right to seek and to enjoy asylum may not be invoked by any person with respect to whom there are serious reasons for considering that he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes.”



Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

*Článek 1*

1. Územní azyl udělený státem při výkonu jeho suverenity osobám oprávněným odvolat se na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv, včetně osob potýkajících se s obtížemi kolonialismu, bude respektován všemi ostatními státy.
2. Práva vyhledat útočiště a žádat o azyl se nemůže dovolávat žádná osoba, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech.
3. Vyhodnocení důvodů pro udělení azylu bude spočívat na státu, který tento uděluje.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> *"The General Assembly,*

*Noting that the purposes proclaimed in the Charter of the United Nations are to maintain international peace and security, to develop friendly relations among all States, and to achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion;*

*Mindful of the Universal Declaration of Human Rights which declares in Article 14 that "(1) Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution; (2) This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations";*

*Recalling also paragraph 2 of article 13 of the Universal Declaration of Human Rights which states that "Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country";*

*Recognizing that the grant of asylum by a State to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights is a peaceful and humanitarian act and that as such it cannot be regarded as unfriendly by any other State;*

*Recommends that, without prejudice to existing instruments dealing with asylum and the status of refugees and stateless persons, States Members of the United Nations and members of the specialized agencies should base themselves in their practices on the following principles:*

*Article 1*

1. Territorial asylum granted by a State, in the exercise of its sovereignty, to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, including

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

### 6.1.3 Posuzování Šestou komisí OSN

V roce 1965 bylo z důvodu přetížení agendy Třetí komise rozhodnuto o přidělení příprav návrhu Deklarace Šesté komisi OSN. Tato komise sestavila pracovní skupinu sestávající ze zástupců 20 států: Austrálie, Belgie, Bulharska, Ceylonu, Columbie, Filipín, Francie, Iráku, Japonska, Maďarska, Mali, Mexika, Nigerie, Norska, Sovětského svazu, Spojených států amerických, Súdánu, Tanzanie, Velké Británie a Venezuely. Do čela této pracovní skupiny byl jednohlasně zvolen Dr. E. E. Seaton z Tanzanie. Úkolem této skupiny bylo pak vypracovat již konečnou podobu Deklarace o územním azylu s pomocí všech doposud přijatých podkladů.

Prvním počinem této skupiny byla změna názvu samotné deklarace z „Deklarace o právu na azyl“ na „Deklarace o územním azylu“. Dále pak v posledním odstavci preambule změnili členové pracovní skupiny text na: „státy ... by měly založit svou praxi týkající se územního azylu na následujících principech.“ Konkrétně především specifikací, že se jedná o praxi týkající se *územního* azylu se pak zbavili povinnosti upřesňovat, že se ustanovení vztahují pouze k územnímu azylu v celém zbytku dokumentu.

Pracovní skupina měla dále výhrady ke spojení „osoby potýkající se s obtížemi kolonialismu.“<sup>85</sup> Zazněl návrh, že vhodnější by byla formulace „osoby, které jsou pronásledované z důvodu boje proti kolonialismu.“<sup>86</sup> To je dle mého

---

persons struggling against colonialism, shall be respected by all other States.

2. The right to seek and to enjoy asylum may not be invoked by any person with respect to whom there are serious reasons for considering that he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes.

3. It shall rest with the State granting asylum to evaluate the grounds for the grant of asylum.”

<sup>85</sup> „persons struggling against colonialism“.

<sup>86</sup> „persons who are persecuted for their struggle against colonialism“.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

názoru rozhodně vhodnější slovní spojení, jelikož prvek pronásledování by u tohoto důvodu neměl být opomenut. Jak bylo však uvedeno výše, je otázkou, zda je přidání tohoto důvodu vůbec přínosné.

Pracovní skupina však nezvládla dojít v tomto bodu ke shodě, proto text ponechala nezměněný. V souvislosti s tímto však vyvstala i další otázka, zdali by nebylo vhodné včlenit zmínku o osobách potýkajících se s kolonialismem i v ostatních případech, kdy Deklarace hovoří o osobní působnosti svých článků. To bylo nakonec vyřešeno vložением odkazu na definici těchto osob v článku 1 odstavci 1 na všech ostatních místech, kde byly tyto zmiňovány.<sup>87</sup> Zástupcem Itálie byl však vznesen i návrh, že tato definice je nepřijatelně restriktivní, a že omezovat oprávněné osoby pouze na ty, o kterých hovoří článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv, je přehnaným omezením institutu územního azylu.<sup>88</sup> Podkladem pro toto tvrzení bylo, že nejen z praxe azylu, ale také z některých mezinárodních dokumentů týkajících se statusu uprchlíka vyplývá širší záběr možných hypotéz než pouhé pronásledování či odůvodněný strach z něj. Státům by tedy mělo být umožněno přijímat i osoby, které, třebaže nejsou podrobeny pronásledování či jeho hrozbě, nechtějí dále setrvat na území své země pro jakýkoliv důvod akceptovatelný odpovědnými orgány země poskytující azyl. Zástupce Itálie pak prezentoval tento liberální přístup na Úmluvě o právním postavení uprchlíků, stejně jako na článku 10 italské ústavy, který stanoví, že: (vl. překlad): „cizinec, který ve své vlastní zemi nemůže účinně vykonávat svá základní práva a svobody stanovené současnou ústavou, má právo na azyl na

---

<sup>87</sup> „persons referred to in Article 1, paragraph 1.“

<sup>88</sup> *Srov. U.N. Doc. A/C.6/L.606 Report of the Working Group, odstavec 33. jak uvádí BOURNE, C. B. The United Nations Declaration on Territorial Asylum. *Annuaire Canadien de Droit International. Canadian Yearbook of International Law* 2. [online]. 1969 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: ProQuest ebrary.*

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

území Republiky za podmínek stanovených zákonem.“<sup>89</sup>

Další změny proběhly dále až v článku 2 odstavci 2 týkajícím se obtíží země s udělováním azylu a pomoci států ostatních. Zde bylo místo formulace „Pokud se pro zemi stane obtížným pokračovat v udělování azylu“<sup>90</sup> použito znění „Pokud se pro zemi stane obtížným udělovat azyl nebo pokračovat v jeho udělování.“<sup>91</sup> V tomtéž odstavci bylo pak ohledně reakce ostatních států na tíživou situaci některé země pozměněno spojení „měly by zvážit přiměřená opatření k ulehčení břemene“<sup>92</sup> na „zváží přiměřená opatření k ulehčení břemene.“<sup>93</sup> To mírně posílilo tento dle mého názoru stále však jen morální apel.

Ohledně odstavce 2 se však objevily i radikálnější názory, jako například úplně ho vynechat nebo alespoň dodat na jeho konec spojení „na jeho žádost“ (státu udělujícího azyl), aby tento odstavec nemohl být zneužit k odůvodnění a ospravedlnění zásahu ostatních států do vnitřních záležitostí azylujícího státu. Pracovní skupina však nakonec znění odstavce 2 schválila: (vl. překlad)

### Článek 2

1. Situace osob zmíněných v článku 1 odstavci 1 je, aniž by byly dotčeny suverenita států nebo cíle a zásady Spojených národů, v zájmu mezinárodního společenství.

---

<sup>89</sup> Senato della Repubblica, *Constitution of the Italian Republic*, The Parliamentary Information, Archives and Publications Office of the Senate Service for Official Reports and Communication [online]. 1947 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z:

[https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf)

"A foreigner who, in his home country, is denied the actual exercise of the democratic freedoms guaranteed by the Italian constitution shall be entitled to the right of asylum under the conditions established by law."

<sup>90</sup> „Where a country finds difficulty in continuing to grant asylum”

<sup>91</sup> „Where a country finds difficulty in granting or continuing to grant asylum”.

<sup>92</sup> „should consider“.

<sup>93</sup> „shall consider“.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

2. Pokud se pro zemi stane obtížným udělovat azyl nebo pokračovat v jeho udělování, ostatní státy zváží v duchu mezinárodní solidarity, buď individuálně, společnými silami nebo prostřednictvím Spojených národů, přiměřená opatření k ulehčení břemene zemi udělující azyl.<sup>94</sup>

Ohledně článku 3 Deklarace se všichni členové pracovní skupiny shodli na tom, že právě tento je díky vyjádření principu *non-refoulement* jedním z nejdůležitějších v celé Deklaraci. Obecně se v tomto ohledu členové přikláněli k takovému pojetí, aby byly osoby chráněny nejen před vyhoštěním do země, ze které prchají, ale také před vyhoštěním do jakékoliv jiné země, kde by mohly být vystaveny nebezpečí pronásledování nebo přinuceny k návratu do země původu. Byly navrženy dva dodatky, které přicházelo v úvahu zařadit ohledně výčtu opatření, jimž nemají být osoby podrobeny. První variantou bylo „nebo nucený návrat do státu, kde by mohl být podroben pronásledování“<sup>95</sup> či pak případně „který by mohl vyústit v přinucení takové osoby k návratu nebo setrvání ve státu, kde je odůvodněný strach z pronásledování ohrožující jeho život, fyzickou integritu nebo svobodu.“<sup>96</sup> Nakonec se rozhodli pro variantu první s tím, že toto ustanovení bude chápáno tak, že zahrnuje nejen zákaz návratu do země, ze které daná osoba uprchla, ale také do jakékoliv jiné, kde by byla v nebezpečí

---

<sup>94</sup> „Article 2

1. The situation of persons *referred to in article 1, paragraph 1*, is, without prejudice to the sovereignty of States and the purposes and principles of the United Nations, of concern to the international community.

2. Where a State finds difficulty in *granting or continuing to grant* asylum, States individually or jointly or through the United Nations *shall* consider, in a spirit of international solidarity, appropriate measures to lighten the burden on that State.” (Amendments underlined).“

<sup>95</sup> “or compulsory return to any State where he may be subjected to persecution”.

<sup>96</sup> “which could result in compelling him to return to or remain in a State if there is well-founded fear of persecution endangering his life, physical integrity or liberty in that State”.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

pronásledování nebo ze které by mohla být přinucena navrátit se do země původu.

Co se týče omezení tohoto principu, shodovala se pracovní skupina, že je rozhodně nutné začlenit omezení týkající se národní bezpečnosti, měla však výhrady k pojmu „ochrana populace“,<sup>97</sup> který jí připadal značně vágní. Stanovit omezení nejasným způsobem by totiž vedlo k oslabení myšlenky celé Deklarace.

Zazněly návrhy nahradit toto ustanovení formulací „masový příliv osob ohrožující bezpečnost národa“<sup>98</sup> nebo alespoň za spojení „za účelem ochrany populace“ zařadit upřesnění „v případě masového přílivu osob.“<sup>99</sup> nebo „včetně masového přílivu osob.“<sup>100</sup> Část zástupců však vnímala spojení „v případě masového přílivu osob za účelem ochrany populace“ jako příliš restriktivní, zatímco druhá část pohlížela na formulaci „za účelem ochrany populace včetně masového přílivu osob“ jako na úplně stejně vágní a nejednoznačnou jako bylo znění původní.

Nakonec se skupina shodla na frázi „za účelem ochrany populace, jako v případě masového přílivu osob.“<sup>101</sup> Z tohoto znění mělo pak být zjevné, že omezení není zcela restriktivní, je však možné ho uplatnit jen ve vážných případech. Skupina zcela opustila myšlenku zahrnout do tohoto ustanovení zmínku o veřejném pořádku, jelikož tento pojem se dá vyložit mnoha způsoby a jeho vnímání je navíc odlišné v angloamerickém a kontinentálním právním systému.

Co se týče odstavce 4, někteří členové pracovní skupiny hlasovali pro jeho úplné odstranění, a to buď z důvodu, že stanovení povinností osob, kterým je

---

<sup>97</sup> „safeguarding of the population“.

<sup>98</sup> „mass influx of people threatening the safety of the nation“.

<sup>99</sup> „in the case of a mass influx“.

<sup>100</sup> „including a mass influx“.

<sup>101</sup> „in order to safeguard the population as in the case of a mass influx of persons“.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

udělován azyl, by vůbec nemělo být obsahem Deklarace, anebo proto, že nesouhlasili s tím, že zásady a cíle OSN, které jsou adresovány státům, by měly být jakýmkoli způsobem závazné pro jednotlivce. Objevily se však i protichůdné názory zařadit naopak formulaci ještě přísnější. Například Sovětský svaz navrhoval znění ve smyslu, že státy udělující azyl by neměly vůbec povolit ani podporovat osoby, jimž byl azyl udělen, k provádění špionáže, podvratné činnosti či sabotáže vůči jiným státům. Takovou formulací by bylo přeneseno břemeno na jednotlivé státy, a byly by to pak právě ony, kdo by byl zodpovědný za dodržování tohoto ustanovení. Brazílie a Kolumbie navrhovaly zase takové řešení, aby stát udělující azyl na žádost jiného zainteresovaného státu zabránil osobě požívající azyl účastnit se jakýchkoli aktivit zahrnujících použití síly nebo násilí proti státu původu. Vyvolání požadované akce od státu udělujícího azyl by tak bylo podmíněno předchozí žádostí státu, který by takové zmíněné aktivity vnímal jako problematické. Přitom by samozřejmě nemohlo jít o jakékoliv aktivity. Brazílie a Kolumbie v tomto navrhovaly odkaz na platné mezinárodní dohody. Nakonec jako kompromis jednotliví členové uznali, že bude vhodnější formulovat odstavec 4 jako povinnost pro státy a nikoliv pro jednotlivce, avšak neuchýlit se k přehnaně restriktivním ustanovením. Zvolili tedy znění, že „státy by neměly povolit osobám, kterým byl udělen azyl, účastnit se jakýchkoli aktivit v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů.“<sup>102</sup>

U článku 5, tedy práva každého navrátit se do své země, se střetly názory tento zachovat, anebo úplně odstranit vzhledem k tomu, že se jedná o pouhé zopakování článku 13 odstavce 2 Všeobecné deklarace lidských práv. Nakonec převážil názor článek 5 úplně odstranit.

Konečná podoba Deklarace tedy vypadalo takto: (vl. překlad)

---

<sup>102</sup> „States should not permit persons who had received asylum to engage in activities contrary to the purposes and principles of the United Nations.“

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

*„Deklarace o územním azylu*

*Valné shromáždění*

*Podotýkajíc*, že cíle stanovené v Chartě OSN jsou udržovat mezinárodní mír a bezpečnost, rozvíjet přátelské vztahy mezi státy a dosáhnout mezinárodní spolupráce při řešení mezinárodních problémů ekonomického, společenského, kulturního nebo humanitárního charakteru a při prosazování lidských práv a základních svobod a povzbuzování respektu k nim, a to pro všechny a bez rozdílu v rase, pohlaví, řeči nebo náboženství,

*Dbajíc* na Všeobecnou deklaraci lidských práv, která ve svém článku 14 stanoví, že '(1) každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu; (2) toto právo nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů';

*Vzpomínajíc* také odstavec 2 článku 13 Všeobecné deklarace lidských práv, který stanoví, že „každý má právo opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní, a vrátit se do své země“;

*Uznávajíc*, že udělení azylu státem osobě oprávněné odvolat se na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv je akt mírový a humanitární, a jako takový tedy nemůže být považován žádným státem za nepřátelský.

*Doporučuje*, aby, aniž by byly dotčeny existující dokumenty týkající se azylu, statusu uprchlíka a osob bez státní příslušnosti, členské státy OSN a členové specializovaných agentur založili svou praxi na následujících principech:

*Článek 1*

1. Územní azyl udělený státem při výkonu jeho suverenity osobám oprávněným odvolat se na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv, včetně osob potýkajících se s obtížemi kolonialismu, bude respektován všemi ostatními státy.
2. Práva vyhledat útočiště a žádat o azyl se nemůže dovolávat žádná osoba, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních



Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech.

3. Vyhodnocení důvodů pro udělení azylu bude spočívat na státu, který tento uděluje.

*Článek 2*

1. Situace osob zmíněných v článku 1 odstavci 1 je, aniž by byly dotčeny suverenita států nebo cíle a zásady Spojených národů, v zájmu mezinárodního společenství.
2. Pokud se pro zemi stane obtížným udělovat azyl nebo pokračovat v jeho udělování, ostatní státy zváží v duchu mezinárodní solidarity, buď individuálně, společnými silami nebo prostřednictvím Spojených národů, přiměřená opatření k ulehčení břemene zemi udělující azyl.

*Článek 3*

1. Žádná osoba zmíněná v článku 1 odstavci 1 nebude podrobena takovým opatřením jako odmítnutí na hranicích nebo, pokud již vstoupila na území, kde hledá útočiště, vyhoštění nebo nucený návrat do státu, kde by mohla být podrobena pronásledování.
2. Výjimka z předchozího principu může být učiněna pouze z prioritních důvodů národní bezpečnosti nebo za účelem ochrany populace, jako v případě masového přílivu osob.
3. Pokud by se stát rozhodl v nějakém případě, že výjimka z principu stanoveného v odstavci 1 tohoto článku je ospravedlněná, zváží možnost poskytnout takové osobě, za podmínek, které považuje za přiměřené, příležitost odejít do jiného státu, ať už formou dočasné ochrany nebo jinak.

*Článek 4*

Státy udělující azyl nepovolí osobám, kterým byl azyl udělen, účastnit se jakýchkoli aktivit v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů."<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> „Declaration on Territorial Asylum  
The General Assembly,

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Vývoj připravovaného textu Deklarace je dle mého názoru velmi zajímavý z hlediska uvědomění si, jaké body byly pro jednotlivé státy nejdůležitější a co bylo předmětem největších sporů. Deklarace o územním azylu, původně zamýšlená jako Deklarace o právu na azyl, měla být rozpracováním jediného článku Všeobecné deklarace lidských práv. Přesto trvalo téměř dvacet let, než se tento úkol podařilo splnit a státy došly ke vzájemné shodě. Už od samého počátku byla Deklarace zamýšlená jako dokument právně nezávazný. Neobsahuje žádné sankce a není na poli mezinárodního práva vynutitelná. O to

---

*Noting* that the purposes proclaimed in the Charter of the United Nations are to maintain international peace and security, to develop friendly relations among all nations and to achieve international co- operation in solving international problems of an economic, social, cultural or humanitarian character and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion,

*Mindful* of the Universal Declaration of Human Rights, which declares in article 14 that: i. Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution. 2. This right may not be invoked in the case of prosecutions genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations,"

*Recalling* also article 13, paragraph 2, of the Universal Declaration of Human Rights, which states "Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country,"

*Recognizing* that the grant of asylum by a State to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights is a peaceful and humanitarian act and that, as such, it cannot be regarded as unfriendly by any other State,

*Recommends* that, without prejudice to existing instruments dealing with asylum and the status of refugees and stateless persons, States should base themselves in their practices relating to territorial asylum on the following principles:

*Article 1*

1. Asylum granted by a State, in the exercise of its sovereignty, to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, including persons struggling against colonialism, shall be respected by all other States.

2. The right to seek and to enjoy asylum may not be invoked by any person with respect to whom there are serious reasons for considering that he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes.

3. It shall rest with the State granting asylum to evaluate the grounds for the grant of asylum.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

více demonstrují dlouholeté dohady států obrovskou variabilitu a různost názorů v mezinárodním společenství. Územní azyl je institutem s dlouhou historií a jako takový má zcela pochopitelně v různých státech různé vnímání. Dalším možným vysvětlením ale může být i fakt, že zatímco v období po 2. světové válce, kdy se podařilo celou Všeobecnou deklaraci lidských práv sepsat během dvou let, byl celý svět plný ideálů a odhodlaný zakotvit lidská práva a základní svobody, při tvorbě textu Deklarace o územním azylu už revoluční duch z velké části vyprchal.

Ať tak či onak, vytvoření Deklarace mělo být pouhým začátkem snažení mezinárodního společenství v oblasti územního azylu. A ač právně nezávazná, pokud by splnila svůj účel sloužit jako vodítko pro praxi jednotlivých států v oblasti územního azylu, mohlo by právě sjednocení této praxe položit základy pro zformování mezinárodního obyčeje nebo případně připravit půdu pro další

---

*Article 2*

1. The situation of persons referred to in article 1, paragraph 1, is, without prejudice to the sovereignty of States and the purposes and principles of the United Nations, of concern to the international community.
2. Where a State finds difficulty in granting or continuing to grant asylum, States individually or jointly or through the United Nations shall consider, in a spirit of international solidarity, appropriate measures to lighten the burden on that State.

*Article 3*

1. No person referred to in article 1, paragraph 1, shall be subjected to measures such as rejection at the frontier or, if he has already entered the territory in which he seeks asylum, expulsion or compulsory return to any State where he may be subjected to persecution.
2. Exception may be made to the foregoing principle only for overriding reasons of national security or in order to safeguard the population, as in the case of a mass influx of persons.
3. Should a State decide in any case that exception to the principle stated in paragraph 1 of this article would be justified, it shall consider the possibility of granting to the person concerned, under such conditions as it may deem appropriate, an opportunity, whether by way of provisional asylum or otherwise, of going to another State.

*Article 4*

States granting asylum shall not permit persons who have received asylum to engage in activities contrary to the purposes and principles of the United Nations.

## Územní azyl SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

dokument, tentokrát už právně závazný.<sup>105</sup> Takový dokument byl skutečně v pozdější době zamýšlen a za účelem jeho přijetí byla v roce 1977 svolána Konference Spojených národů o územním azylu. Její průběh však ke zdárnému splnění účelu nevedl.

### 6.2 Úmluva o územním azylu

#### 6.2.1 Návrh z Bellagia

Návrh právně závazné Úmluvy o územním azylu měl být úkolem Komise mezinárodního práva OSN. První návrh textu vzešel však nakonec od Skupiny expertů, která se sešla v letech 1971 a 1972 pod záštitou Carnegie Endowment for International Peace ve spolupráci s Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky.

Carnegie Endowment svolal v dubnu roku 1971 Kolokvium o územním azylu a ochraně uprchlíků v mezinárodním právu<sup>106</sup> ve vile Serbelloni v italském městě Bellagio. Návrh, který vzešel od této Skupiny expertů, proto dostal jméno „Návrh z Bellagia“ (The Bellagio Draft), i když většina jeho textu byla následně vytvořena v Ženevě. Kolokvium přijalo prozatímně tři články, první o udělování azylu, druhý o principu *non-refoulement* a třetí o mezinárodní solidaritě. Zbytek textu byl pak ponechán pracovní skupině, která se sešla v lednu roku 1972 v Ženevě. Tato pracovní skupina přidala články o zákazu extradice, dočasném pobytu v době vyřizování žádosti, dobrovolné repatriaci, spolupráci se Spojenými národy, mírové povaze azylu, posuzovacím právu, režimu azylantů a o dobré víře.

Tento prvotní návrh byl následně prostřednictvím Vysokého komisaře pro uprchlíky předán Generálnímu shromáždění OSN a prodiskutován s vládami členských zemí. K návrhu z Bellagia se vyjádřilo celkem 90 vlád, z nichž 75

---

<sup>105</sup> UN General Assembly. *Report of the Sixth Committee A/6912*. UN General Assembly Off. Rec., [online]. 1967 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dta/A%206912.pdf> odst. 14.

<sup>106</sup> Colloquium on Territorial Asylum and the Protection of Refugees in International Law.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

projevilo zájem posílit právo územního azylu skrze přijetí úmluvy pod záštitou Spojených národů.<sup>107</sup> Velká Británie pak vyjádřila takový názor, že by možná zamýšleného cíle bylo lépe dosaženo širší a plnou implementací Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 napříč státy. Dodala však, že nechce, aby její postoj byl chápán jako zcela negativní, a že není proti uspořádání konference zástupců, pokud pro takovou bude dostatečná podpora.<sup>108</sup> Generální shromáždění se pak na svém 29. zasedání rozhodlo sestavit Skupinu expertů a předložit jí návrh z Bellagia k přepracování.

### 6.2.2 Posuzování Skupinou expertů

Skupina expertů pracovala na vytváření návrhu Úmluvy o územním azylu od 28. dubna do 9. května 1975 ve švýcarské Ženevě. K pracím byli přizváni zástupci Argentiny, Austrálie, Belgie, Brazílie, Francie, Indie, Indonésie, Íránu, Iráku, Itálie, Jugoslávie, Keni, Kostariky, Mali, Mexika, Nigérie, Rakouska, Sovětského svazu, Spojených států, Srí Lanky, Súdánu, Švédska, Tuniska, Ukrajinské sovětské socialistické republiky, Uruguaye, Velké Británie a Zairu.

V článku 1 proběhly v porovnání s návrhem z Bellagia pouze drobné změny. Konečná podoba, na které se Skupina expertů usnesla, zněla: (vl. překlad)

„Článek 1

---

<sup>107</sup> UN General Assembly. *Addendum to the report of the United Nations High Commissioner for Refugees U.N. Doc. A/9012/Add. 1*. The UN Refugee Agency [online]. 1974 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/excom/unhcrannual/3ae68c310/addendum-report-united-nations-high-commissioner-refugees.html>.

<sup>108</sup> UN General Assembly. *Note on International Protection Addendum 1: Draft Convention on Territorial Asylum (Submitted by the High Commissioner) Doc. A/AC.96/508/Add. 1*. The UN Refugee Agency [online]. 1974 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c023.html> odst. 5.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Každý smluvní stát při výkonu svých suverénních práv projeví co největší úsilí v humanitárním duchu udělit na svém území azyl jakékoliv osobě oprávněné k výhodám této Úmluvy.<sup>109</sup>

Toto znění bylo kompromisem mezi neomezeným právem státu udělit či odmítnout azyl podle svého uvážení na jedné straně a humanitární povinností azyl udělit na straně druhé.<sup>110</sup>

Článek 2 je pak zaměřen na aplikaci a pojednává o osobní působnosti Úmluvy. Skupina expertů se zde shodla na tomto znění: (vl. překlad)

„Článek 2

(1) Osoba je oprávněná k výhodám této Úmluvy v případě, že kvůli odůvodněnému strachu z:

a) pronásledování z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodu příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů včetně boje proti kolonialismu a apartheidu, nebo

b) trestního stíhání nebo trestu za činy přímo související s pronásledováním, jak ho definuje písmeno a),

je neschopna se navrátit nebo odmítá návrat do své vlasti, nebo, pokud je bez státní příslušnosti, do země svého dosavadního pobytu.

---

<sup>109</sup> UN General Assembly. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: Elaboration of a draft Convention on Territorial Asylum Report of the Secretary-General U.N. Doc. A/10177 (dále jen Report of the Group of Experts). The UN Refugee Agency [online]. 1974 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae68befc.html> odstavce 30-50 „Each Contracting State, acting in the exercise of its sovereign rights, shall use its best endeavours in a humanitarian spirit to grant asylum in its territory to any person eligible for the benefits of this Convention.”

<sup>110</sup> WEIS, Paul. The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum. *The British Yearbook of International Law* 50, 1979. s. 155.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

(2) Ustanovení odstavce 1 se nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustila:

- a) zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech; nebo
- b) vážného trestného činu podle zákonů a předpisů smluvního státu udělujícího azyl;
- c) činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů.<sup>111</sup>

Odstavec 1 písmeno a) je v podstatě kopií definice uprchlíka, která je obsažena v tzv. inkluzivní klauzuli, tedy konkrétně v článku 1 písmenu A odstavci 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.<sup>112</sup> Smyslem písmene b) v tomtéž odstavci návrhu je pak definovat politického zločince, avšak bez toho, aby tak byl

---

<sup>111</sup> Report of the Group of Experts, odstavce 51-62

„1. A person shall be eligible for the benefits of this Convention if he, owing to a well-founded fear of:

(a) Persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, including the struggle against colonialism and apartheid, or

(b) Prosecution or punishment for acts directly related to the persecution as set forth in (a)

is unable or unwilling to return to the country of his nationality, or, if he has no nationality, the country of his former habitual residence.

2. The provisions of paragraph 1 of this article shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that he has committed:

(a) A crime against peace, a war crime, or a crime against humanity as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes; or

(b) A serious common offence under the laws and regulations of the Contracting State granting asylum;

(c) Acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

<sup>112</sup> UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*. United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, [online]. 1951 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

přímo pojmenován, jelikož vnímání a koncepce takové osoby byla odlišná v západních zemích a v socialistických státech.<sup>113</sup>

Odstavec 2 je pak velmi podobný tzv. exkluzivní klauzuli, konkrétně odstavci 1 písmenu F Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Návrh Úmluvy o územním azylu přebírá text této klauzule co se týče osob, u nichž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustily zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti stejně jako činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů.

Vylučující klauzule Úmluvy o právním postavení uprchlíků pak původně hovořila ještě o osobách, u nichž je vážný důvod se domnívat, že se dopustily vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jim bylo povoleno zde na základě tohoto azylu pobývat. Toto znění v návrhu Úmluvy o územním azylu už ale nenajdeme. Místo něj zvolili autoři formulaci zahrnující osoby, u kterých je vážný důvod se domnívat, že se dopustily vážného trestného činu podle zákonů a předpisů smluvního státu udělujícího azyl. Rozhodli se tedy vypustit časové vymezení období, kdy měl být daný skutek zbavující osobu nároku na výhody Úmluvy spáchán, a navíc specifikovali, podle jakého právního řádu má být trestnost takového skutku stanovena.

Článek 3 se pak týkal principu *non-refoulement*. Stejně jako při tvorbě návrhu Deklarace o územním azylu se i zde Skupina expertů shodla, že tento článek je z celé Úmluvy ustanovením nejdůležitějším. Rozhodla se však odklonit od textu návrhu z Bellagia, který vyjadřoval tento princip jako absolutní a týkající se jak osob nacházejících se na území státu, tak osob, které o azyl žádají teprve na hranicích. Někteří členové Skupiny expertů byli však takového názoru, že co se týče osob žádajících na hranicích, tento princip by neměl být vyjádřen jako absolutní a zavazující daný stát, ale že by mělo být užito spíše spojení „smluvní

---

<sup>113</sup> WEIS, Paul. The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum. *The British Yearbook of International Law* 50, 1979. s. 155-156.



Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

stát užije svého nejlepší uvážení“. Tento pohled nakonec také převážil, a proto zněla konečná podoba článku 3 takto: (vl. překlad)

*„Článek 3*

(1) Žádná osoba oprávněná k výhodám této Úmluvy, která se nachází na území smluvního státu, nebude podrobena tímto smluvním státem opatřením jako je návrat nebo vyhoštění, které by přinutily takovou osobu k návratu na území, kde by její život nebo svoboda byly ohroženy. Kromě toho užije smluvní stát svého nejlepšího uvážení k zajištění toho, že žádná osoba nebude odmítnuta na jeho hranicích, pokud zde budou oprávněné důvody věřit, že by v důsledku takového odmítnutí mohla být podrobena pronásledování, trestnímu stíhání či trestu na základě jakéhokoliv důvodu z článku 2.

(2) Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.

(3) Pokud se smluvní stát rozhodne, že by měla být učiněna výjimka na základě předchozího odstavce, zváží možnost poskytnout osobě, které se výjimka týká, za podmínek, které považuje za přiměřené, příležitost odejít do jiného státu.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Report of the Group of Experts, odstavce 63-75

„1. No person entitled to the benefits of this Convention who is in the territory of a Contracting State shall be subjected by such Contracting State to measures such as return or expulsion which would compel him to return to a territory where his life or freedom would be threatened. Moreover, a Contracting State shall use its best endeavours to ensure that no person is rejected at its frontiers if there are well-founded reasons for believing that such rejection would subject him to persecution, prosecution or punishment for any of the reasons stated in article 2.

2. The benefit of the present provision, however, may not be claimed by a person whom

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Druhý odstavec byl opět do značné míry inspirován odpovídajícím ustanovením o *non-refoulement* v Úmluvě o právním postavení uprchlíků, tedy článkem 33 odstavcem 2, zatímco odstavec třetí je převzat spíše z článku 3 odstavce 3 Deklarace o územním azylu.

Z návrhu z Bellagia bylo dále vypuštěno ustanovení o zákazu extradice, které stanovilo, že osoba nebude vydána žádnému státu na území, na které nemůže být navrácena podle principu *non-refoulement*. Skupina expertů viděla toto ustanovení jako problematické, protože by mohlo dojít k jeho kolizi s extradičními smlouvami, zejména těmi bilaterálními. Proto bylo po uvážení toto ustanovení z návrhu vyškrtnuto.<sup>115</sup>

Článek 4 byl pak zaměřen na dočasný pobyt osoby v době vyřizování žádosti. Jeho znění bylo přijato pouze s drobnými změnami oproti návrhu z Bellagia: (vl. překlad)

„Článek 4

Osoba, která hledá útočiště na hranicích nebo na území smluvního státu, bude dočasně vpuštěna na území tohoto státu, či jí bude umožněno na tomto území setrvat, a to až do doby, než bude rozhodnuto o její žádosti, která bude posouzena kompetentním orgánem.“<sup>116</sup>

---

there are reasons for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgement of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community in that country.

3. Where a Contracting State decides that an exception should be made on the basis of the preceding paragraph, it shall consider the possibility of granting to the person concerned, under such conditions as it may deem appropriate, an opportunity of going to another State.”

<sup>115</sup> Report of the Group of Experts, odstavec 79-81.

<sup>116</sup> Report of the Group of Experts, odstavec 82-96 „A person seeking asylum at the frontier or in the territory of a Contracting State shall be admitted provisionally to or

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Další článek ve znění návrhu z Bellagia se týkal mezinárodní solidarity a stanovil povinnost každého smluvního státu „přijmout příslušná opatření“ za účelem pomoci státu, který o to požádá, z důvodu obtíží plynoucích mu z přílivu uprchlíků. To je dle mého názoru velmi dobrá myšlenka, která by si zasloužila další rozvíjení. Zvolená formulace je však nedostatečně specifická a povinnost států, kterou zakládá, z toho důvodu příliš široká. Není tedy divu, že zástupci států ve Skupině expertů toto znění odmítli a nahradili ho formulací o poznání zdrženlivější: (vl. překlad)

*„Článek 5*

Kdykoli se smluvní stát setká v případě náhlého či masového přílivu uprchlíků nebo z jiných závažných důvodů s obtížemi při udělování nebo pokračování v poskytování výhod podle této Úmluvy, každý další smluvní stát na žádost takového státu podanou skrz kancelář Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky nebo jakoukoli jinou odbornou organizaci Spojených národů, která by ho měla nahradit, nebo jakýmkoli jiným vhodným způsobem přijme taková opatření, jaká pokládá za přiměřená, a to buď spolu s dalšími státy či individuálně, aby spravedlivě sdílel břemeno zatíženého státu.“<sup>117</sup>

Otázkou je, zdali takové ustanovení má vůbec ještě smysl přijímat, když došlo k jeho tak razantnímu oslabení v důsledku přenesení veškerého uvážení na

---

permitted to remain in the territory of that State pending a determination of his request, which shall be considered by a competent authority.”

<sup>117</sup> Report of the Group of Experts, odstavce 97-101 „Whenever a Contracting State experiences difficulties in the case of a sudden or mass influx, or for other compelling reasons, in granting, or continuing to grant, the benefits of this Convention, each Contracting State shall, at the request of that State, through the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or any other agency of the United Nations which may succeed it, or by any other means considered suitable, take such measures as it deems appropriate, in conjunction with other States or individually, to share equitably the burden of that State.”

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

stát, který má zatíženému státu pomoc poskytnout. Vzhledem ke spojení „přijme taková opatření, jaká pokládá za přiměřená“ se už nejedná dle mého názoru o povinnost jako spíše o morální apel.

Další článek návrhu z Bellagia se pak týkal dobrovolné repatriace uprchlíků, tedy návratu osob zpět do místa jejich původu. Ve své původní podobě obsahoval tento článek ustanovení hovořící o tom, že smluvní státy mají usnadnit dobrovolnou repatriaci. To bylo však Skupinou expertů opět považováno za příliš velké zatížení smluvních států. Proto se shodli na tomto znění: (vl. překlad)

*„Článek 6*

Pokud by azylant ze své svobodné vůle vyjádřil touhu navrátit se do své vlasti nebo do země svého dosavadního pobytu, stát udělující azyl ani žádný jiný smluvní stát mu nebude při jeho repatriaci klást jakékoliv překážky.“<sup>118</sup>

Dále následoval článek o spolupráci se Spojenými národy. Ten byl přijat Skupinou expertů v tomto znění: (vl. překlad)

*„Článek 7*

Smluvní státy budou spolupracovat s kanceláří Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky nebo jakoukoli jinou odbornou organizací OSN, která by měla být vytvořena za účelem aplikace této Úmluvy. Smluvní státy umožní osobám hledajícím útočiště kontakt s kanceláří Vysokého komisaře pro uprchlíky, pokud si to budou přát.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Report of the Group of Experts, odstavce 102-110 „If an asylee should, of his own free will, express his desire to return to the territory of the State of his nationality or former habitual residence, neither the Contracting State granting asylum nor any other Contracting State shall place any obstacles in the way of his repatriation.”

<sup>119</sup> Report of the Group of Experts, odstavce 111-116 „The Contracting States shall cooperate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or any other agency of the United Nations which may be created for the purpose, as regards the

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Další článek se týkal mírové povahy azylu. Ohledně tohoto ustanovení se objevily názory, že by bylo možná vhodnější zařadit ho do preambule a ne jako samostatný článek v rámci Úmluvy. Nakonec se však Skupina expertů shodla, že věta druhá tohoto článku, tak jak byl prezentován v návrhu z Bellagia, je rozhodně normativního charakteru, a proto není na místě článek přemístit do preambule. Celý byl tedy přejet do článku 8: (vl. překlad)

„Článek 8

Udělení územního azylu v souladu s článkem 1 nebo aplikace dalších článků této Úmluvy je aktem mírovým a humanitárním. Nebude proto žádným dalším státem považovaný za akt nepřátelský a bude všemi státy respektován.“<sup>120</sup>

Následovalo ustanovení o právu na kvalifikaci, tedy ustanovení, které svěřuje právo na posouzení žádosti o azyl tomu státu, na jehož území se žadatel nachází, resp. jehož území se týká žádost o vstup. Zde nedošlo v porovnání s návrhem z Bellagia ke zúžení, ale naopak k rozšíření daného ustanovení. Původní znění totiž přiznávalo státu právo na posouzení jen v případech týkajících se udělování azylu nebo aplikace principu *non-refoulement* či zákazu extradice. Některým zástupcům ze Skupiny expertů se však toto zdálo příliš limitující, protože otázka posouzení by mohla vyvstat i ohledně dalších článků Úmluvy. Proto se nakonec shodli na tomto znění: (vl. překlad)

---

application of the provisions of this Convention. The Contracting States shall permit persons seeking asylum, if they so desire, to make contact with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.”

<sup>120</sup> Report of the Group of Experts, odstavce 117-122 “The grant of territorial asylum in accordance with article I, or the application of other articles of this Convention, is a peaceful and humanitarian act. It shall not be regarded as an act unfriendly to any other State and shall be respected by all States.”

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

„Článek 9

Posouzení důvodů pro udělení azylu nebo pro aplikaci ustanovení této Úmluvy náleží tomu smluvnímu státu, na jehož území osoba vstoupila nebo vstoupit chce a hledá přitom útočiště.“<sup>121</sup>

Tato změna však dle mého názoru opět velmi oslabila celou Úmluvu a dala značná privilegia do rukou smluvních států. Podle článku 9 totiž posouzení aplikace veškerých ujednání náleží právě jim a záleželo by tak na subjektivním uvážení každého z nich, zda se jednotlivá ustanovení budou aplikovat či nikoliv. Ve zprávě Skupiny expertů je sice řečeno, že článek 9 bude použitelný pouze v případech, kdy vyvstane otázka kvalifikace, vybraná formulace ale podle mě tento dojem spíše nevyvolává a právo na posouzení přiznává víceméně obecně.

Další článek návrhu z Bellagia se týkal režimu azylantů. Tento stanovil ve svém prvním odstavci, že (vl. překlad) „státy udělující azyl nedovolí azylantům účastnit se aktivit, které jsou v rozporu s cíli a principy Spojených národů.“ V odstavci druhém pak uváděl, že „aniž by byla dotčena ustanovení regionálních úmluv, je vyvolána mezinárodní odpovědnost státu za činy azylanta ve stejném rozsahu, v jakém by byl stát odpovědný za činy jakékoliv jiné osoby žijící na jeho území.“<sup>122</sup>

První odstavec je přejatý z článku 4 Deklarace o územním azylu, přičemž už při jeho přijímání v rámci tvorby textu Deklarace se rozpoutala diskuze o pojmu „aktivity v rozporu s cíli a principy Spojených národů“. Při posuzování

---

<sup>121</sup> Report of the Group of Experts, odstavce 123-126 „Qualification of the grounds for granting asylum or applying the provisions of this Convention appertains to the Contracting State whose territory the person concerned has entered or seeks to enter and seeks asylum.”

<sup>122</sup> Report of the Group of Experts, odstavce 127-131 “States granting asylum shall not permit asylees to engage in activities contrary to the purposes and principles of the United Nations' and that 'without prejudice to the provisions of regional conventions, a State incurs international responsibility for the action of asylees to the same extent that it would be responsible for the actions of any other person living in its territory.”

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Skupinou expertů došlo k témuž, neboť velmi obecné pojetí těchto aktivit by se mohlo dostat do konfliktu s ustanoveními ústav mnoha států, která zaručují svobodu projevu.

Co se týče druhého odstavce, ten je inspirován ustanovením obsaženým v Rezoluci o azylu, která byla přijata Institutem mezinárodního práva v Bathu v roce 1950.<sup>123</sup> I u něj však někteří zástupci projeví nesouhlas z toho důvodu, že dle jejich názoru otázka odpovědnosti státu byla teprve posuzována Komisí pro mezinárodní právo a její pravidla nebyla ještě jasně ustanovena. Proto by takové nejasné ustanovení nemělo být do Úmluvy zahrnováno.

Výsledkem diskuzí o tomto článku byla tedy nakonec shoda Skupiny expertů o jeho úplném vyškrtnutí z návrhu Úmluvy.<sup>124</sup>

Návrh z Bellagia obsahoval ještě poslední článek týkající se dobré vůle. Tento stanovil, že: (vl. překlad) „Všechna určení a rozhodnutí, která si žádá aplikace této Úmluvy, budou učiněna v dobré víře a s ohledem na zjistitelná fakta.“<sup>125</sup> Účelem tohoto článku bylo zohlednit názor, že v minulosti byl územní azyl přiznán i osobám, u kterých jeho udělení nebylo zcela žádoucí, jako například čistě ekonomickým migrantům. Skupina expertů se však rozhodla tento odstavec úplně vypustit, a to z toho důvodu, že princip dobré víry je už obecně uznávaným principem mezinárodního práva. Ostatně má své vyjádření i v článku 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.<sup>126</sup>

Skupina expertů se však shodla ještě na přijetí závěrečného odstavce,

---

<sup>123</sup> Institute of International Law. *1 Annuaire*. Bath, 1950, s. 167, odstavec 2 (2).

<sup>124</sup> Report of the Group of Experts, odstavce 127-131.

<sup>125</sup> Report of the Group of Experts, odstavce 132-133 „All determinations and decisions called for in the application of this Convention shall be made in good faith and with due regard to ascertainable facts.”

<sup>126</sup> Česko, Vyhláška MZV č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu. In: Sběrka zákonů. 1988 „Každá platná smlouva zavazuje smluvní strany a musí být jimi plněna v dobré víře.“

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

který v návrhu z Bellagia přítomen nebyl: (vl. překlad)

„Nic v této Úmluvě nebude smluvnímu státu bránit v udělení azylu osobě zmíněné v článku 2 odstavci 1 za podmínek příznivějších než těch zakotvených v této Úmluvě, nebo v udělení azylu osobám jiným než těm, o nichž se zmiňuje tato Úmluva s tím, že v druhém zmíněném případě se ustanovení Úmluvy neaplikují.“<sup>127</sup>

Úmluva by tedy zakotvovala minimální standard, ale pokud by chtěl jakýkoliv smluvní stát jít nad rámec tohoto standardu, nebránila by mu v tom. Stát by tak tedy mohl udělit územní azyl podle svého uvážení. Vzhledem k formulaci druhé části první věty by však stále nebylo možné udělit územní azyl osobám vyloučeným z důvodu spáchání činů obsažených v článku 2 odstavci 2, tedy zločinu proti míru, válečného zločinu, zločinu proti lidskosti a dalších vyjmenovaných, neboť o takových osobách se Úmluva zmiňuje.

### 6.2.3 Konference o územním azylu

Návrh Skupiny expertů byl prodiskutován Třetí komisí OSN a následně pověřilo Valné shromáždění Vysokého komisaře pro uprchlíky uspořádáním Konference o územním azylu v Ženevě na začátku roku 1977. Konference se zúčastnili zástupci 92 států, kteří rozhodli o vytvoření Návrhové komise o 31 členech.<sup>128</sup> Na konferenci byl umožněn přístup i zástupcům nevládních

---

<sup>127</sup> Report of the Group of Experts, odstavce 134-141 „Nothing in this Convention shall prevent a Contracting State from granting asylum to persons referred to in article 2, paragraph I, under conditions more favourable than those laid down in this Convention or from granting asylum to persons other than those covered by this Convention, it being understood that, in the latter case, the provisions of this Convention shall not apply.”

<sup>128</sup> Srov. United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Rules of Procedure, Doc. A/CONF. 78/9*. Ženeva: The Conference. 1977. Rule 47 jak uvádí WEIS, Paul. *The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum. The British Yearbook of International Law 50*, 1979. s. 159.



Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

organizací na pozici pozorovatelů. Tito se nakonec ale zapojili i do procesu tvorby, neboť ještě před započatím konference vytvořili vlastní návrh Úmluvy, z něhož některé body byly použity i v textu oficiálního návrhu.

Výbor celku (Committee of the Whole) tedy zahájil diskuze a jako základ použil návrh Úmluvy vytvořený Skupinou expertů z roku 1975.

Hned u článku 1, který se týkal udělení azylu, se však objevily rozdílné tendence jednotlivých států spojené s odlišným postojem k problematice azylu. Zástupci se shodovali na tom, že by v tomto článku mělo dojít ke spojení diskreční pravomoci států udělovat azyl spolu s vyjádřením humanitárního apelu tento oprávněným osobám skutečně poskytovat.

V tomto kontextu se opět projevil velkorysý přístup Německa k institutu azylu, jelikož to navrhovalo jít nad rámec navrhovaného textu, konkrétně znění „Každý smluvní stát při výkonu svých suverénních práv projeví co největší úsilí v humanitárním duchu udělit na svém území azyl jakékoliv osobě oprávněné k výhodám této Úmluvy.“<sup>129</sup> a prosazovalo zakotvení povinnosti států udělit azyl v určitých případech. S touto povinností by pak samozřejmě bylo spojeno i právo jednotlivce na udělení azylu. Costa Rica, Francie, Itálie, Kolumbie a Rakousko se přikláněly k návrhu Německa, tedy že udělení azylu by mělo být povinností státu, a ne pouze jeho výsostnou pravomocí.<sup>130</sup> Většina států však upřednostňovala pohled na právo azylu jako na právo státu tento udělit, jinými slovy zachování dosavadního převládajícího názoru.<sup>131</sup>

I v této skupině států šlo však vysledovat dvě rozdílné tendence. Zatímco

---

<sup>129</sup> Report of the Group of Experts, odstavce 30-50 „Each Contracting State, acting in the exercise of its sovereign rights, shall use its best endeavours in a humanitarian spirit to grant asylum in its territory to any person eligible for the benefits of this Convention.“

<sup>130</sup> WEIS, Paul. The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum. *The British Yearbook of International Law* 50, 1979. s. 160.

<sup>131</sup> WEIS, Paul. The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum. *The British Yearbook of International Law* 50, 1979. s. 161.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

některým z nich se zvolené slovní spojení zdálo jako naprosto vystihující snahy o spojení zájmů států a jednotlivců, jiné projevíly názor, že i formulace „projeví co největší úsilí“ je pro státy příliš zavazující. Mezi ně patřily zejména Argentina, Egypt, Írán, Jordánsko, Kuba, Pákistán, Rumunsko a Sýrie. Tyto podporovaly znění, které by dávalo větší důraz právě na suverenitu státu v otázce udělování územního azylu, jako například „každý smluvní stát může udělit azyl“. Jordánsko pak přišlo s návrhem použít místo spojení „projeví co největší úsilí“ pouze „bude usilovat“. Tato změna byla nakonec odsouhlasena, i když spíše omylem, jelikož několik zástupců si neuvědomilo, že se hlasuje o pozměněné verzi. Jejich návrhu na obnovu hlasování však nebylo vyhověno. I kdyby tedy Konference došla ke zdárnému konci, průlom v otázce práva jednotlivce na udělení azylu by s největší pravděpodobností nepřinesla.

Dále byla zahájena diskuze o tom, zda by nebylo vhodné zařadit článek ve smyslu, že udělení azylu by neměl bránit pouhý fakt, že osoba by mohla o azyl žádat i v některém jiném státu. Podobný článek byl ostatně součástí návrhu z Bellagia. Skupina expertů se rozhodla tento článek vynechat, Výbor celku byl však toho názoru, že otázka, kdo bude zodpovědný za posuzování žádostí o azyl, by měla být vyřešena. Bez dostatečného podchycení tohoto aspektu by totiž mohlo docházet k posílání žadatelů o azyl ze státu do státu na základě toho, že mohou nebo mohli podat svou žádost někde jinde. I v případě, že by takové osoby měly důvody pro udělení azylu, stali by se z nich tzv. „neustále migrující uprchlíci“ (refugees in orbit), což je jev dozajista nežádoucí. Výbor celku se tedy nakonec shodl na přijetí dodatečného odstavce.

Znění prvního článku spolu s dodatečným odstavcem bylo následující: (vl. překlad)

*„Článek 1*

Každý smluvní stát bude při výkonu svých suverénních práv usilovat v humanitárním duchu o poskytnutí útočiště na svém území jakékoliv osobě oprávněné k výhodám této Úmluvy.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

*Dodatečný odstavec*

Poskytnutí útočiště by nemělo být smluvním státem odmítnuto pouze z toho důvodu, že ho může osoba hledat i v jiném státu. Tam, kde se však jeví, že osoba žádající ve smluvním státu o azyl má již vztah nebo silné pouto s jiným státem, smluvní stát může požadovat, pokud se to jeví jako spravedlivé a rozumné, aby tato osoba nejprve žádala v takovém státu.<sup>132</sup>

Rozhodnutí o tom, zda dodatečný odstavec bude tvořit samostatný článek, či bude pouze druhým odstavce článku prvního, bylo ponecháno na později.

Diskuze pokračovala článkem druhým, který se týkal aplikace. Skupina expertů do něj zařadila vymezení personální působnosti pro celou Úmluvu o územním azylu. Článek byl přitom rozdělen na dvě klauzule – první z nich určující, které osoby jsou oprávněné k výhodám Úmluvy (klauzule inkuzivní) a druhá, která naopak některé osoby vyloučila (klauzule exkluzivní).

Ohledně tohoto článku se objevilo mnoho návrhů na změny. Tyto návrhy se týkaly jednak první části článku, kdy některé státy chtěly docílit ještě silnějšího zdůraznění suverénního práva státu udělit azyl či jeho udělení odmítnout. Dále se objevily návrhy usilující o rozšíření vyjmenovaných důvodů pronásledování a v neposlední řadě pak návrhy týkající se druhé části článku, jejichž cílem bylo přidat některé další situace do exkluzivní klauzule a tuto tak rozšířit.

---

<sup>132</sup> "Article 1

Each Contracting State, acting in the exercise of its sovereignty, shall endeavour in a humanitarian spirit to grant asylum in its territory to any persons eligible for the benefits of this Convention.

Additional paragraph

Asylum should not be refused by a Contracting State solely on the ground that it could be sought from another State. However, where it appears that a person requesting asylum from a Contracting State already has a connexion or close links with another State, the Contracting State may, if it appears fair and reasonable, require him first to request asylum from that State."

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Nakonec došlo k přijetí návrhu na změnu začátku prvního odstavce, který podaly Argentina, Filipíny, Indonésie, Malajsie a Pákistán: (vl. překlad)

„Každý smluvní stát může přiznat výhody této Úmluvy osobě, která hledá útočiště, pokud čelí reálné možnosti pronásledování...“<sup>133</sup>

Došlo tedy ke změně původní formulace „kvůli odůvodněnému strachu“, která byla převzata z Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Právě v ní byl zakotven institut odůvodněného strachu (well-founded fear) jako spojení subjektivní a objektivní složky obav. Mnoho států, které přistoupily k Úmluvě z roku 1951 nebo k Protokolu z roku 1967, pak používalo toto kritérium nejen v souvislosti s definicí uprchlíka, ale i u posuzování žádostí o územní azyl. Pojem odůvodněný strach však v Úmluvě ani Protokolu není dále konkretizovaný. Proto se o interpretaci pokouší Příručka UNHCR, která uvádí, že „u odůvodněného strachu je k aspektu obav připojeno vymezení opodstatněnosti, což implikuje, že rozhodující pro právní postavení uprchlíka určité osoby není pouze jeho duševní rozpoložení a subjektivní stav, ale že toto rozpoložení musí být zároveň podpořeno určitou objektivní situací.“<sup>134</sup>

Státy se však ohledně znění Úmluvy o územním azylu přiklonily k více restriktivní formulaci, kdy v podstatě přenesly veškeré těžiště na hledisko objektivní, a odchýlily se tak od dosavadní praxe mnoha zemí. Co je však ještě důležitější, posuzování žádosti o azyl by v důsledku takového znění mohlo být založeno v podstatě jen na zhodnocení objektivní situace a podmínek v zemi původu bez zohlednění stanoviska podávajícího žadatelem o azyl.

Co se týče vyjmenovaných důvodů pronásledování, shodly se státy na

---

<sup>133</sup> „Each Contracting State may grant the benefits of the Convention to a person seeking asylum if he, being faced with the definite possibility of persecution...”

<sup>134</sup> *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany*. Praha: Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2006. ISBN 80-254-0451-X. odst. 38.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

rozšíření těchto o boj proti okupaci a nadvládě cizí země stejně jako proti všem formám rasismu.<sup>135</sup> Byl také přijat návrh Austrálie na zařazení příbuzenských vztahů jako důvodu pronásledování.<sup>136</sup> Oproti tomu návrh Sovětského svazu na vložení slov „boj proti politice agrese, válečné propagandě, nacismu a neonacismu, fašismu, genocidě a rasismu“ byl již státy odmítnut.<sup>137</sup>

Změny proběhly i ve vylučující klauzuli. Došlo k nahrazení znění „(ustanovení) se nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že se dopustila...“ za „(ustanovení) se nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že stále podléhá trestnímu stíhání či trestu za...“<sup>138</sup> Tím tedy došlo z pohledu jednotlivce k určité liberalizaci z hlediska možnosti zániku trestnosti.

Další otázky pak vyvstaly ohledně trestných činů podle zákonů a předpisů států udělujících azyl, tedy písmene b) druhého odstavce článku 2. Skupina socialistických států totiž navrhovala, aby vyloučení osoby z výhod Úmluvy bylo posuzováno v tomto ohledu podle práva státu původu. To by však bylo ustanovení silně v kontrastu s celou koncepcí institutu územního azylu. V podstatě by pak stačilo, aby stát uzákonil trestnost nezákonného opuštění svého území, a tím by zcela zamezil svým občanům získat územní azyl v ostatních zemích. Ostatní státy ale naštěstí této změně nakloněny nebyly a návrh tudíž přijat nebyl.

Byl však přijat australský pozměňovací návrh, který změnil písmeno b) odstavce 2 na:

---

<sup>135</sup> Srov. United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/L.29/Rev.1*. Ženeva: The Conference. 1977 jak uvádí WEIS, Paul. The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum. *The British Yearbook of International Law* 50, 1979. (dále jen Doc. A/CONF. 78/C.1/...)

<sup>136</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.10.

<sup>137</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.23.

<sup>138</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.10. „is still liable to prosecution or punishment for“.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

„b) trestný čin, který by byl považován za vážný trestný čin, pokud by byl spáchán ve smluvním státu, ve kterém je azyl žádán.“<sup>139</sup>

Dále byl přijat dodatečný pododstavec a<sup>bis</sup>, který rozšířil vylučující klauzuli o (vl. překlad)

„a<sup>bis</sup>) Jiné závažné zločiny, jak jsou definované v multilaterálních smlouvách, ke kterým přistoupil smluvní stát, v němž je o azyl žádáno.“<sup>140</sup>

Účelem tohoto dodatečného pododstavce bylo omezit udělování územního azylu také v případech únosů a sabotáží letadel, trestných činů proti mezinárodně chráněným osobám a dalších teroristických útoků.

Výbor se také shodl na zařazení odstavců 3 a 3<sup>bis</sup> v následujícím znění: (vl. překlad)

„(3) Ustanovení prvního odstavce tohoto článku se nevztahují na žádnou osobu žádající o územní azyl z čistě ekonomických důvodů.“<sup>141</sup>

(3<sup>bis</sup>) Ustanovení prvního odstavce tohoto článku se nevztahují na žádnou osobu, u které jsou vážné důvody k tomu považovat tuto za hrozbu nebo nebezpečí bezpečnosti země, ve které je o azyl žádáno.“<sup>142</sup>

Tyto dva odstavce tedy ještě rozšířily vylučující klauzuli a z výhod Úmluvy tak odstranily takzvané ekonomické migranty a také osoby ohrožující

---

<sup>139</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.10. “(b) an offence which would be a serious criminal offence if committed in the Contracting State from which asylum is requested”.

<sup>140</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.75. „(a<sup>bis</sup>) Other grave crimes as defined in multilateral conventions to which a Contracting State in which he is seeking asylum is a party.”

<sup>141</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.22. „(3) The provisions of paragraph 1 of this article shall also not apply to any person requesting territorial asylum for purely economic reasons.”

<sup>142</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.12/Rev.1. „(3<sup>bis</sup>) The provisions of paragraph 1 of this article shall not apply to any person whom there are serious reasons for regarding as a threat or a danger to the security of the country in which he is seeking asylum.”

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

bezpečnost.

Konečná podoba článku 2 přijatého Výborem celku tedy nakonec vypadalo takto: (vl. překlad)

*„Článek 2*

(1) Každý smluvní stát může přiznat výhody této Úmluvy osobě, která hledá útočiště, pokud čelí reálné možnosti:

a) pronásledování z důvodů rasových, barvy pleti, národnostního nebo etnického původu, náboženských, příbuzenských nebo z důvodu příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů včetně boje proti kolonialismu a apartheidu, okupaci a nadvládě cizí země stejně jako proti všem formám rasismu nebo

b) trestního stíhání nebo trestu za činy přímo související s pronásledováním jak ho definuje písmeno a)  
je neschopna se navrátit nebo odmítá návrat do své vlasti, nebo, pokud je bez státní příslušnosti, do země svého předchozího trvalého bydliště nebo dosavadního pobytu.

(2) Ustanovení odstavce 1 se nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že stále podléhá trestnímu stíhání či trestu za:

a) zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech; nebo

a<sup>bis</sup>) jiné závažné zločiny, jak jsou definované v multilaterálních smlouvách, ke kterým přistoupil smluvní stát, v němž je o azyl žádáno.

b) trestný čin, který by byl považován za vážný trestný čin, pokud byl spáchán ve smluvním státu, ve kterém je azyl žádán; nebo

c) činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů.

(3) Ustanovení prvního odstavce tohoto článku se nevztahují na žádnou osobu žádající o územní azyl z čistě ekonomických důvodů.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

(3<sup>bis</sup>) Ustanovení prvního odstavce tohoto článku se nevztahují na žádnou osobu, u které jsou vážné důvody k tomu považovat tuto za hrozbu nebo nebezpečí bezpečnosti země, ve které je o azyl žádáno.<sup>143</sup>

Už u tohoto druhého článku se však v hlasování ukázaly neshody, kdy 14 států hlasovalo proti a 21 se hlasování zdrželo. Jednotliví zástupci toto poté vysvětlovali tím, že nová podoba článku ve srovnání s původní verzí představovala krok zpět a humanitární prvek, který byl podle nich pro celý text Úmluvy stěžejní, byl značně oslaben.<sup>144</sup>

Zástupce Velké Británie Graham-Harrison vyjádřil svůj názor, že změna prvního odstavce tohoto článku nejen omezila výhody, které pro uprchlíky

---

<sup>143</sup> "(1) Each Contracting State may grant the benefits of this Convention to a person seeking asylum, if he, being faced with a definite possibility of:

(a) Persecution for reasons of race, colour, national or ethnic origin, religion, nationality, kinship, membership of a particular social group or political opinion, including the struggle against colonialism and apartheid, foreign occupation, alien domination and all forms of racism; or

(b) Prosecution or punishment for reasons directly related to the persecution set forth in (a); is unable or unwilling to return to the country of his nationality or, if he has no nationality, the country of his former domicile or habitual residence.

(2) The provisions of paragraph 1 of this article shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that he is still liable to prosecution or punishment for:

(a) A crime against peace, a war crime, or a crime against humanity as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes; or

(a<sup>bis</sup>) Other grave crimes as defined in multilateral conventions to which a Contracting State in which he is seeking asylum is a party; or

(b) An offence which would be a serious criminal offence if committed in the Contracting State from which asylum is requested; or

(c) Acts contrary to the Purposes and Principles of the United Nations.

(3) The provisions of paragraph I of this article shall also not apply to any person requesting territorial asylum for purely economic reasons.

(3<sup>bis</sup>) The provisions of paragraph I of this article shall not apply to any person whom there are serious reasons for regarding as a threat or danger to the security of the country in which he is seeking asylum."

<sup>144</sup> Committee Records, Doc. A/CONF. 78/C.1/SR. 17, odstavce 1-40.



Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

zakotvila Skupina expertů, ale také odstranila logické propojení mezi prvním a druhým odstavcem. Byl rovněž toho názoru, že zařazení různých forem politických aktivit, které by mohly vést k pronásledování, do článku 1 písmene a je nadbytečné a nepotřebné a mohlo by způsobit politické kontroverze.<sup>145</sup>

Vývoj konference pokračoval přijetím nového článku o aktivitách azylantů. Výbor celku se tak navrátil k myšlence vyjádřené v návrhu z Bellagia, kterou však Skupina expertů nepovažovala za vhodnou k zařazení do textu Úmluvy. Výbor celku byl však opačného názoru a odhlasoval, že tato problematika bude zařazena na program jednání. Za tím účelem byla zřízena pracovní skupina pověřená přípravou článku týkajícího se právě tohoto tématu. Výsledkem její činnosti byly pak tyto tři odstavce: (vl. překlad)

„1) Osoba požívající výhod této Úmluvy se podřídí zákonům a pravidlům země, která jí udělila azyl.

2) [V rozsahu, v jakém to dovolují jejich zákony,] smluvní státy nepovolí osobám požívajícím výhod této Úmluvy účastnit se aktivit v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů, které jsou zakotvené v Chartě.

3) Pokud se osoba požívající výhod této Úmluvy bude účastnit aktivit [považovaných státem udělujícím azyl za aktivity], které sledují rozvrácení země původu této osoby či místa jejího trvalého či obvyklého bydliště, stát udělující azyl bude mít právo přezkoumat, a pokud to bude nezbytné, i odejmout status azylu této osoby.“<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Committee Records, Doc. A/CONF. 78/C.1/SR. 17, odstavec 38.

<sup>146</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/WP.3

“1. A person enjoying the benefits of this Convention shall comply with the laws and regulations of the country granting asylum.

2. [To the extent to which it is possible under their law] Contracting States shall not permit persons enjoying the benefits of this Convention to engage in activities contrary to the purposes and principles of the United Nations set forth in the Charter.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Pracovní skupina tedy shrnula problematiku do 3 odstavců a pro následující hlasování nabídla u druhého a třetího odstavce i více alternativ prostřednictvím volitelné části textu v hranatých závorkách.

Ve třetím odstavci došlo během hlasování ještě k vložení slov „bez ohledu na ustanovení článku ... upravujícího princip non-refoulement“.<sup>147</sup> Celý odstavec 3 byl pak ale v následném hlasování odmítnut. Odstavce 1 a 2 už se přijmout podařilo, a to, v případě odstavce druhého, i včetně části věty v hranatých závorkách.

Dále se Výbor celku zaměřil na nový článek týkající se sjednocení rodiny. Toto téma bylo předneseno už během předešlých diskuzí, a to zejména ze strany Svatého stolce. Jeho zástupce, ale i někteří další navrhovali zařazení různých ustanovení, která by se týkala principu sjednocení rodiny už do prvního a druhého článku. Vzhledem k nezdaru se pak Svatý stolec společně s Argentinou, Indií, Kolumbií a Švýcarskem rozhodly navrhnout samostatný článek na toto téma v následujícím znění: (vl. překlad)

„Každý smluvní stát v zájmu sjednocení rodiny a z humanitárních důvodů usnadní vstup na své území manželovi či manželce stejně jako nezletilým nebo závislým dětem jakékoli osoby, které přiznal výhody této Úmluvy.

Těmto členům rodiny by se mělo, až na výjimečné případy, dostat stejných výhod podle této Úmluvy jako takové osobě.“<sup>148</sup>

---

3. “If a person enjoying the benefits of this Convention engages in activities [considered by the State granting asylum to be] subversive against his country of origin, domicile or habitual residence, the State granting asylum shall have the right to review and, if necessary, terminate the asylee status of such a person.”

<sup>147</sup> “without prejudice to the provisions of Article ... concerning non-refoulement”.

<sup>148</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.80 “Each Contracting State shall, in the interest of family reunification and for humanitarian reasons, facilitate the admission to its territory of the spouse and the minor or dependent children of any person to whom it has granted the benefits of this Convention.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

V Úmluvě o územním azylu došlo tedy k zařazení principu sjednocení rodiny, který se později dočkal svého vyjádření i ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU (Kvalifikační směrnice) v článku 23.

Článek, který byl navržen do textu Úmluvy o územním azylu, však pojednává pouze o umožnění přístupu na území smluvního státu pro rodinné příslušníky, nikoli už o jejich právu opustit zemi původu, zatímco Kvalifikační směrnice přímo stanoví, že „rodinní příslušníci jsou již z důvodu svého příbuzenského vztahu k uprchlíkovi zpravidla vystaveni pronásledování takovým způsobem, který by mohl být důvodem pro přiznání postavení uprchlíka.“<sup>149</sup>

Proti návrhu tohoto článku se nicméně ostře ohradil Sovětský svaz a následně se pokusil o prosazení některých změn. Zasazoval se například o změnu formulace „v zájmu sjednocení rodiny“ na „při výkonu svých suverénních práv v každém individuálním případě posoudí otázky sjednocení rodiny“<sup>150</sup>, dále pak žádal za spojení „jakékoli osoby, které přiznal výhody této Úmluvy“ přidat dovětek „v souladu se svými zákony a předpisy“<sup>151</sup> a v neposlední řadě pak nahradit celou poslední větu článku formulací „ustanovení článku 2 odstavce 2

---

These members of the family should, save in exceptional circumstances, be given the same benefits under this Convention as that person.”

<sup>149</sup> Evropský parlament a Rada, *Směrnice 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany*, EUR-lex [online]. 2011 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&qid=1487065109078&from=en>.

<sup>150</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.95 “in the exercise of its sovereign rights in each individual case, examine questions of family reunification”.

<sup>151</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.95 “in accordance with its laws and regulations”.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

této Úmluvy se vztahují i na členy rodiny takové osoby“<sup>152</sup>. Prosazoval tedy mimo jiné dát větší důraz na vnitrostátní předpisy jednotlivých smluvních států v otázce přiznávání výhod Úmluvy rodinným příslušníkům. To je zajímavé, protože právě Sovětský svaz při diskuzi o článku týkajícím se aktivit azylantů protestoval proti znění „v rozsahu, v jakém to dovolují jejich zákony“ mimo jiné právě proto, že mezinárodní právo je nadřazeno právu vnitrostátnímu.<sup>153</sup>

Jordánsko pak ohledně tohoto článku navrhlo změnit první odstavec na:  
(vl. překlad)

„Jakýkoli smluvní stát udělující územní azyl bude v každém individuálním případě při výkonu svých suverénních práv, v zájmu sjednocení rodiny a z humanitárních důvodů usilovat o to, aby přijal na své území manžela či manželku stejně jako nezletilé či závislé dítě jakékoli osoby, které přiznal výhody této Úmluvy.“<sup>154</sup>

Jak návrhy Sovětského svazu, tak návrh Jordánska byly však v hlasování odmítnuty, takže článek zůstal v původním navrhovaném znění.

Dále se Výbor celku přesunul k článku 3 z původního návrhu Skupiny expertů, tedy k principu *non-refoulement*. I v tomto stádiu jednotliví zástupci vyjádřili svůj názor ohledně značného významu tohoto článku. Vzhledem k poměrně slabé formulaci článku 1 o udělení územního azylu, který obsahoval závazek pro státy spíše morální než právní, považovali právě článek o principu

---

<sup>152</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.95 “The provisions of Article 2 paragraph 2 of this Convention! shall apply to the members of the family of such persons”.

<sup>153</sup> WEIS, Paul. The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum. *The British Yearbook of International Law* 50, 1979. s. 166.

<sup>154</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.96 „Any Contracting State granting territorial asylum shall in each individual case endeavour, in the exercise of its sovereign rights and in the interest of family reunification and for humanitarian reasons, to admit to its territory the spouse and the minor or dependent children of any person to whom it has granted the benefits of the Convention.”

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

*non-refoulement* za stěžejní v celé Úmluvě o územním azylu. Dokonce zazněl názor, že se jedná v některých případech o ekvivalent práva na život.<sup>155</sup>

Ačkoli tedy Úmluva obsahuje ve svém názvu institut územního azylu, sami její tvůrci se shodli na tom, že jádro spočívá spíše v institutu *non-refoulement*, který je jistě nutné od územního azylu odlišit. Na rozdíl od územního azylu je totiž formulován jako povinnost negativní. Říká tak smluvnímu státu, že v určitých případech nemůže nutit osobu k návratu do státu, kde je pronásledována, tedy čeho se dopustit nesmí. Je pravdou, že v některých případech potom může situace vyústit v udělení územního azylu, avšak není to pravidlem. Smluvní stát se může rozhodnout pouze pro dočasné vpuštění na své území či vyhoštění do jiné třetí země, kde již pronásledování čelit nebude.

Co se týče návrhů změn tohoto článku v porovnání s verzí Skupiny expertů, můžeme zde opět sledovat dvě různé tendence. Na jedné straně návrhy snažící se o co možná největší omezení principu *non-refoulement*, na straně druhé pak takové, které ho chtěly naopak značně rozšířit ve smyslu zařazení povinnosti neodmítnutí osoby na hranicích v určitých případech.

U posledně zmíněného názoru se však do opozice postavila většina socialistických států, a to z toho důvodu, že mnoho zemí má zvláštní úpravu režimu hranic nebo vyžaduje ke vstupu na své území vízum. Navrhované ustanovení by tak podle nich tuto praxi zcela zásadně narušilo, nehledě na to, že by značně zasáhlo i do již existujících extradičních smluv.

To nás přivádí obecně k otázce vztahu územního azylu a extradičních smluv. Zda bychom měli tyto smlouvy brát jako případy, kdy je právo státu udělit územní azyl omezeno, či naopak zda určité případy žadatelů o územní azyl by měly být vyňaty z působnosti extradičních smluv. Vzhledem k tomu, že je však územní azyl institutem starším, formovaným mimo jiné mezinárodním obyčejem, lze podle mého názoru vyvodit, že státy sjednáním extradiční smlouvy, jakožto

---

<sup>155</sup> Committee Records, Doc. A/CONF. 78/C.1/SR.22, odstavec 26.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

smlouvy mezinárodní, své právo udělit územní azyl tímto aktem navzájem omezují.

Na druhou stranu v navrhovaném článku se již nejedná o institut územního azylu, nýbrž o rozšíření principu *non-refoulement*, kterému, jak se zdá, státy přiřkládají vyšší důležitost. Navíc jeho pramenem je zejména Ženevská úmluva, tedy taktéž mezinárodní smlouva. Proto argumentace sovětských států není možná úplně na místě. Princip *non-refoulement* je koneckonců některými autory považován za kogentní normu mezinárodního práva, i když se jedná spíše o okrajový názor.<sup>156</sup>

Návrhy snažící se princip *non-refoulement*, a tedy především odstavec první tohoto článku, omezit, byly odmítnuty. Stejně tak nebyly vyslyšeny ani ty, které prosazovaly odstranění částí o neodmítnutí osob na hranici. Naopak byl přijat návrh Austrálie, Německa, Nigérie a Spojených států, díky němuž stanovil první odstavec povinnost smluvním státům aplikovat princip *non-refoulement* i na osoby, které se ještě nenacházejí na jeho území, nýbrž teprve na hranicích.<sup>157</sup>

Na návrh Rakouska byla také na konec tohoto odstavce přidána slova „v souladu s článkem 2 odstavcem 1 písmeny a) a b)“<sup>158</sup>. Účelem tohoto dovětku bylo, aby se vylučující klauzule v článku 2 (tedy odstavec 2 tohoto článku) neaplikovala na článek 3.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> Srov. ALLEIN, J. The jus cogens nature of non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, 2001, s. 533-558. Opačný názor pak zastává například H. Battjes. Srov. BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, ISBN 9789004150874 s. 62-63.

<sup>157</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.102. “who is at the frontier seeking asylum or in the territory of a Contracting State”.

<sup>158</sup> “in accordance with Article 2 paragraph I sub-paragraphs (a) and (b)”.

<sup>159</sup> WEIS, Paul. The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum. *The British Yearbook of International Law* 50, 1979. s. 167.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Dále pak byly navrženy některé změny ohledně odstavců 2 a 3 tohoto článku. Konkrétně Velká Británie prosazovala ve druhém odstavci nahrazení formulace „v zemi, ve které se nachází“ za „v zemi, ve které žádá o azyl“<sup>160</sup> ohledně specifikace země, která je oprávněna posoudit, zda žadatel může být považován za nebezpečného. Ve třetím odstavci pak navrhovala zaměnit znění „zváží možnost poskytnout“ za „poskytne“<sup>161</sup> ohledně příležitosti odejít do jiného státu pro osoby, na které se princip *non-refoulement* nevztahuje. Takovou změnou cílila pak na stanovení povinnosti státům namísto pouhého morálního apelu vyjádřeného ve znění původním. Oba tyto návrhy Velké Británie však byly zamítnuty.

Na návrh Turecka byla zařazena do druhého odstavce výjimka z principu *non-refoulement* týkající se masového přílivu osob.<sup>162</sup> Dále byla rozšířena výjimka stávající, a to vložением osob, které „stále podléhají trestnímu stíhání či trestu“<sup>163</sup> vedle těch, které byly usvědčeny konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu.

Konečná podoba článku 3 o principu *non-refoulement* pak tedy vypadala takto: (vl. překlad)

„Článek 3

(1) Žádná osoba oprávněná k výhodám této Úmluvy v souladu s článkem 2 odstavcem 1 písmeny a) a b), která hledá útočiště na hranicích smluvního státu či se nachází na jeho území, nebude podrobena tímto smluvním státem opatřením jako je odmítnutí na hranici, návrat nebo vyhoštění, které by přinutily takovou osobu k setrvání či návratu na území, na kterém má odůvodněný strach z pronásledování, trestního

---

<sup>160</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.38 „in which he seeks asylum“.

<sup>161</sup> *Tamtéž.* „it shall grant“.

<sup>162</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.28/Rev. 1.

<sup>163</sup> Doc. A/CONF. 78/C.1/L.60/Rev. 1.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

stíhání či trestu na základě jakéhokoliv důvodu z článku 2.

(2) Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který stále podléhá trestnímu stíhání či trestu za zvláště těžký trestný čin či byl za tento usvědčen konečným rozsudkem, a z toho důvodu představuje nebezpečí pro společnost této země. Dále nemohou být ve výjimečných případech požadovány ani velkým počtem osob, jejichž masový příliv by mohl způsobit vážný problém pro bezpečnost smluvního státu.

(3) Pokud se smluvní stát rozhodne, že by měla být učiněna výjimka na základě předchozího odstavce, zváží možnost poskytnout osobě, které se výjimka týká, za podmínek, které považuje za přiměřené, příležitost odejít do jiného státu.<sup>164</sup>

#### 6.2.4 Závěr konference

Kvůli průtahům a značné různorodosti postojů nebyla Konference o územním azylu schopna splnit svůj úkol ve vymezeném čase. V rámci konference proběhlo dále už jen jedno závěrečné zasedání, během něhož se státy shodly na

---

<sup>164</sup> 1. No person eligible for the benefits of this Convention in accordance with article 2, paragraph 1, sub-paragraphs (a) and (b), who is at the frontier seeking asylum or in the territory of a Contracting State shall be subjected to measures such as rejection at the frontier, return or expulsion, which would compel him to remain in or return to a territory with respect to which he has a well-founded fear of persecution, prosecution or punishment for any of the reasons stated in Article 2.

2. The benefit of this provision, however, may not be claimed by a person whom there are reasons for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, being still liable to prosecution or punishment for, or having been convicted by a final judgement of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community in that country or in exceptional cases, by a great number of persons whose massive influx may constitute a serious problem to the security of a Contracting State.

3. Where a Contracting State decides that an exception should be made on the basis of the preceding paragraph) it shall consider the possibility of granting to the person concerned, under such conditions as it may deem appropriate, an opportunity of going to another State.



Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

tom, že za dané situace pravděpodobně nebude možné v brzké době dojít ke konsenzu ohledně problematiky územního azylu, a proto by nebylo přínosné svolávat konferenci v kratším časovém horizontu znovu.

I přesto, že se mnoho států původně vyjádřilo ohledně zamýšlené Úmluvy pozitivně, samotný průběh konference je považován za fiasko a její přínos, jestli byl vůbec nějaký, jen za velmi malý.<sup>165</sup> Na závěru konference bylo přijato doporučení pro Třetí komisi, aby v budoucnu podala návrh na opětovné konání konference. K tomu však zatím nedošlo. Komise mezinárodního práva OSN shrnula situaci později téhož roku v reportu pro Valné shromáždění tak, že „právo na azyl se nejeví v současnosti jako vyžadující aktivní posouzení v blízké budoucnosti“<sup>166</sup> a tato problematika byla tak vyřazena z programu Komise.<sup>167</sup>

### 6.3 Výsledek snah na mezinárodní úrovni

Co se týče pozdějšího vývoje, právo na azyl bylo zmíněno ještě na Světové konferenci o lidských právech konané v roce 1992 ve Vídni. Při zahájení této konference Generální tajemník OSN Boutros Boutros-Ghali řekl: „Věřím, že v tomto okamžiku je méně důležité vymýšlet nová práva než přesvědčit státy, aby přijaly dokumenty již existující a účinně je aplikovaly.“ Ani při této konferenci se však nepovedlo posunout právo azylu na mezinárodní úrovni dál. Článek 23 Vídeňské deklarace přijaté na Světové konferenci o lidských právech pouze zopakoval ustanovení článku 14 Všeobecné deklarace lidských práv, tedy právo každého hledat útočiště a požívat v cizích zemích azylu před pronásledováním.

---

<sup>165</sup> GRAHL-MADSEN, A. *Territorial Asylum*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1980. ISBN 0379207060.

<sup>166</sup> „The right of asylum does not appear at present to require active consideration in the near future.”

<sup>167</sup> UN International Law Commission. *Report of the International Law Commission on the work of its 29th session A/32/10*. DAG Repository [online]. 1977 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/329664> odst. 109, odst. 129-30.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Navzdory tomu, že byla Deklarace o územním azylu zamýšlena jako pouhý mezikrok, vzhledem k neúspěchu Konference o územním azylu a absenci jakéhokoliv dalšího prosazování závazné Úmluvy o územní azylu, zůstává Deklarace stále hlavním psaným pramenem práva územního azylu na mezinárodní úrovni. Je to tedy právě její text, od kterého by se měla odvíjet praxe států co se týče posuzování žádostí o územní azyl a jeho udělování. Tuto praxi pak ale samozřejmě do jisté míry změnilo dokumenty regionální povahy přijaté následně po schválení textu Deklarace, jako například Úmluva upravující specifické aspekty uprchlické problematiky v Africe přijatá Organizací africké jednoty (OAU) v roce 1969 nebo Deklarace o územním azylu přijatá v roce 1977 Výborem ministrů Rady Evropy. Tento vývoj by bylo možné vnímat jako jakýsi krok zpět od snah na mezinárodní úrovni. Je ale možné, že je způsoben čistě povahou institutu územního azylu, který má v různých zemích a oblastech odlišný vývoj a odlišné vnímání, a proto je výrazně snazší a z jistého úhlu pohledu i praktičtější dojít ke konsensu právě na úrovni regionální.

Co se týče právní závaznosti Deklarace, byla již od samého počátku zamýšlena jako dokument právně nezávazný a nevynutitelný. To bylo mimochodem několikrát zmíněno a zdůrazněno v různých fázích tvorby jejího textu. Je tedy zřejmé, že státy příliš netáhly k myšlence právně se zavázat na mezinárodní úrovni v oblasti práva územního azylu. Nezávaznost plyne už ze samotné definice pojmu „deklarace“, kterou na žádost Komise pro lidská práva vyjádřila Kancelář právních záležitostí Sekretariátu OSN v dokumentu „Použití termínů ‚deklarace‘ a ‚doporučení‘ “. <sup>168</sup> V tomto porovnání je pojem deklarace definován jako oficiální a formální dokument vhodný pro vzácné příležitosti, kdy mají být formulovány důležité a dlouhotrvající principy, ve srovnání s doporučením, které se vyznačuje menší formálností. Jak doporučení, tak

---

<sup>168</sup> UN The Office of Legal Affairs. *Use of the terms "Declaration" and "Recommendation": memorandum U.N. Doc. E/CN.4/L.610*. DAG Repository [online]. 1962 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/304564>.

Územní azyl  
SNAHY O VYTVOŘENÍ PRÁVNĚ ZÁVAZNÉHO DOKUMENTU NA  
UNIVERZÁLNÍ MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

deklarace jsou však dokumenty právně nezávazné, což plyne již z faktu, že jsou oba přijímány rozhodnutím orgánu OSN, a tedy nemohou uvalit povinnosti přímo na jednotlivé členské státy ve smyslu právně závazných a vynutitelných mezinárodních dohod. V tomto ohledu se tedy deklarace od doporučení nijak neliší a pouhé označení za deklaraci jí nepropůjčuje žádná další privilegia. Dokument Kanceláře právních záležitostí Sekretariátu OSN však podotýká, že vzhledem k její vyšší formálnosti a většímu významu může být na deklaraci pohlíženo i tak, že vyjadřuje silné očekávání ze strany vydávajícího orgánu, že se členové mezinárodního společenství podřídí jejím ustanovením. V důsledku takového vnímání je pak možné, aby se po určitém čase praxe států založená na ustanoveních deklarace stala závaznou ve formě mezinárodního obyčeje.

## 7 Reakce států na udělení územního azylu

V této kapitole bych se chtěl zaměřit na následky, které udělení územního azylu může způsobit. Tím, že stát poskytne útočiště osobě jiné státní příslušnosti, omezuje totiž suverenitu státu původu takové osoby. Stát původu tak ztrácí možnost tuto osobu stíhat a potrestat dle svého vnitrostátního práva. Je logické, že takový zásah mohou pak státy vnímat velmi negativně. Otázkou však je, zda mají podle mezinárodního práva vůbec možnost na tento zásah reagovat a jak.

Kvůli neexistenci centralizované moci na úrovni mezinárodního práva zde hraje více než v právu vnitrostátním roli svépomoc. Ta se projevuje ve formě tzv. svépomocných donucovacích opatření. Historicky můžeme rozlišit dvě skupiny těchto opatření – represálie a retorze. Represálie byly podle Th. Funck-Brentana a A. Sorela definovány jako akt omezené války, tedy samostatný válečný skutek, nikoli výkon práva.<sup>169</sup> Retorze oproti tomu vůbec nezasahují do právem chráněné sféry státu.<sup>170</sup> Retorze jsou totiž opatřeními, která se stále pohybují v nenormované sféře, tedy sféře volnosti chování (freedom of action). Jejich příkladem může být omezení diplomatických vztahů, označení diplomata za *persona non grata*, odvolání diplomatického představitele, nejrůznější formy embarga nebo pozastavení dobrovolného programu hospodářské či rozvojové pomoci.<sup>171</sup>

V současném mezinárodním právu došlo pak k posunu pojmu represálie, nazývané dnes také protiopatření (Countermeasures). Ta jsou definována

---

<sup>169</sup> FUNCK-BRENTANO, Th., SOREL, A. *Précis du Droit des Gens*. United States: Nabu Press, 2012. ISBN 9781147786262. s. 229.

<sup>170</sup> ČEPELKA, Čestmír a Pavel ŠTURMA. *Mezinárodní právo veřejné*. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-728-9. s. 659.

<sup>171</sup> *Tamtéž*. nebo také International Law Commission. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. *Yearbook of the International Law Commission 2*, [online]. 2001 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf) s. 128.

Územní azyl  
REAKCE STÁTŮ NA UDĚLENÍ ÚZEMNÍHO AZYLU

v člancích 49 až 54 Návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování Komise pro mezinárodní právo. Návrh článků stanoví, že se jedná o „znak decentralizovaného systému, jehož pomocí se poškozené státy mohou pokusit obhájit svá práva a obnovit právní vztahy se zodpovědným státem, které byly zpřetrhány mezinárodně protiprávním chováním.“<sup>172</sup> Na rozdíl od represálie v původním pojetí tato protiopatření nejsou spojena s ozbrojeným konfliktem a stát, proti němuž směřují, je povinen je strpět a nereagovat na ně kontra-represáliemi.

Všechna protiopatření definovaná v Návrhu článků Komise pro mezinárodní právo však mohou být použita pouze proti státu, který je odpovědný za mezinárodně protiprávní chování, a to s cílem dosáhnout toho, aby postupoval v souladu se svými závazky.<sup>173</sup> Podporu pro toto tvrzení nalezneme i v případě Gabčíkovo-Nagymaros<sup>174</sup> Účelem protiopatření je ostatně přinucení odpovědného státu k plnění mezinárodních závazků, nikoli jeho trestání.

Udělení územního azylu je však právem států, jak bylo několikrát zmíněno výše, nemůže být proto považováno za mezinárodně protiprávní chování.

---

<sup>172</sup> International Law Commission. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. *Yearbook of the International Law Commission* 2, [online]. 2001 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf) s. 128 “Countermeasures are a feature of a decentralized system by which injured States may seek to vindicate their rights and to restore the legal relationship with the responsible State which has been ruptured by the internationally wrongful act.”

<sup>173</sup> TÜRK, Danilo. *Základy mezinárodního práva*. Praha [i.e. Beroun]: Eva Rozkotová, 2010. ISBN 978-80-904209-9-1. s. 243.

<sup>174</sup> *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997*, [online]. 1997 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf> s. 52, odst. 83. “In order to be justifiable, a countermeasure must meet certain conditions ... In the first place it must be taken in response to a previous international wrongful act of another State and must be directed against that State.”

## Územní azyl REAKCE STÁTŮ NA UDĚLENÍ ÚZEMNÍHO AZYLU

Nevyvolává tedy ani mezinárodněprávní odpovědnost a stát původu nemůže tudíž požadovat restituci, kompenzaci či satisfakci, resp. svépomocně uplatňovat represálie.

Co se týče retorzí, tyto, jak již bylo řečeno, do právem chráněné sféry druhého státu vůbec nezasahují. K jejich využití se tedy stát může uchýlit v podstatě kdykoliv. Otázkou však je, zda by měl k těmto opatřením přistoupit právě z důvodu udělení územního azylu jiným státem.

Odpověď na tuto otázku můžeme, dle mého názoru, opět odvodit z práva států udělit územní azyl, které je dnes již na mezinárodní úrovni zakotveno a respektováno. Je však někde v mezinárodním právu zakotven i přímý zákaz použití retorzí v reakci na udělení územního azylu?

Článek týkající se chování ostatních států následně po udělení územního azylu najdeme v Úmluvě o územním azylu Organizace Amerických Států. Lépe řečeno spíše část článku, konkrétně hned toho prvního. Ten stanoví, že (vl. překlad) *„každý stát má právo při výkonu své suverenity přijmout na své území takové osoby, které uzná za vhodné, bez toho, aby výkon tohoto práva dal záminku ke stížnostem od ostatních států.“*<sup>175</sup>

Článek 1 Úmluvy OAS, byť je tato pouze regionálního charakteru, nám tedy říká, že udělení územního azylu není záminkou pro stížnost od ostatních států. O výslovný zákaz retorzí se tedy nejedná. Z jeho dikce lze však dovodit, že ostatní státy by měly udělení azylu strpět, spíše než reagovat na něj nepřátelsky.

Bod č. 3 Deklarace o územním azylu přijaté v roce 1977 Výborem ministrů

---

<sup>175</sup> Organization of American States (OAS), *Convention on Territorial Asylum*, 1954, OAS, Treaty Series, No. 19, UN Registration: 03/20/89 No. 24378, The UN Refugee Agency [online]. 1954 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36614.html>. „Every State has the right, in the exercise of its sovereignty, to admit into its territory such persons as it deems advisable, without, through the exercise of this right, giving rise to complaint by any other State.“

## Územní azyl REAKCE STÁTŮ NA UDĚLENÍ ÚZEMNÍHO AZYLU

Rady Evropy pak ve stejném duchu stanoví, že: (vl. překlad) „členské státy Rady Evropy potvrzují, že udělení územního azylu je akt mírový a humanitární a jako takový nebude považován za akt nepřátelský vůči jakémukoliv státu a bude všemi státy respektován.“<sup>176</sup>

Tento bod, opět v dokumentu regionálního charakteru, tedy výslovně stanoví, že udělení azylu nebude žádným státem považováno za nepřátelský akt, a kromě toho bude také všemi státy respektováno.

Na mezinárodní úrovni pak výše rozebíraná Deklarace o územním azylu Spojených národů ve svém článku 1 (1) stanoví, že „Azyl udělený státem ve výkonu jeho suverénní moci osobě oprávněné odvolat se na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv ... bude respektován všemi ostatními státy.“<sup>177</sup>

Zákaz retorzi tedy opět není výslovný, avšak i zde ho, dle mého názoru, můžeme vyvodit z faktu, že pokud ostatní státy mají tento akt respektovat, neměly by na něj pohlížet jako na akt nepřátelský a nepřátelsky následně reagovat.

Zde bych také připomenul i výše nastíněný vývoj přijímání Deklarace. Identická formulace, jako ta nacházející se v konečné podobě přijatého dokumentu, byla obsažena už v úplně původním návrhu textu, který byl vznesen

---

<sup>176</sup> Council of Europe: Committee of Ministers, *Declaration on Territorial Asylum*, The UN Refugee Agency [online]. 1977 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3611c.html> . “The member states of the Council of Europe reaffirm that the grant of territorial asylum is a peaceful and humanitarian act and shall not be regarded as an act unfriendly to any other state and shall be respected by all states.”

<sup>177</sup> UN General Assembly, *Declaration on Territorial Asylum, A/RES/2312(XXII)*, The UN Refugee Agency [online]. 1967 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html> . „Asylum granted by a State, in the exercise of its sovereignty, to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, including persons struggling against colonialism, shall be respected by all other States.“

Územní azyl  
REAKCE STÁTŮ NA UDĚLENÍ ÚZEMNÍHO AZYLU

na půdě Komise pro lidská práva v roce 1957. Kromě toho bod třetí tohoto návrhu ale také stanovil, že „udělením azylu podle článků 1 a 2 nevzniká státu žádná mezinárodní odpovědnost.“<sup>178</sup>

Následně byl celý obsah tohoto třetího bodu přenesen do Článku 1.<sup>179</sup> V další podobě návrhu již však byla část o mezinárodní odpovědnosti vypuštěna.<sup>180</sup> Stejný přístup zvolila při svém posuzování i Třetí komise OSN.<sup>181</sup> Šestá komise pak následně přejala článek 1 a učinila pouze drobné úpravy, proto ho takto nalezneme i v současném textu Deklarace. Hovoří tedy pouze o respektu států k aktu udělení, nikoli však už o mezinárodní odpovědnosti.

Nahlédněme ale následně také do průběhu příprav znění právně závazné Úmluvy o územním azylu. Už úplně původní znění této Úmluvy, Návrh z Bellagia, obsahovalo článek o mírové povaze územního azylu a o jeho respektování ostatními státy. Následně byl pak tento přejat jako článek 8 i do znění, které schválila Skupina expertů. Tento článek pak výslovně stanovil, že „udělení územního azylu ... je aktem mírovým a humanitárním. Nebude proto žádným dalším státem považovaný za akt nepřátelský a bude všemi státy

---

<sup>178</sup> „3. By granting asylum in accordance with articles 1 and 2, a State shall incur no international responsibility. Asylum granted by such a State shall be respected by all other States.”

<sup>179</sup> „Článek 1. Každý stát má právo, při výkonu své suverenity, udělit azyl osobám oprávněným odvolat se na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv. Takové jednání přitom nezpůsobí vznik žádné mezinárodní odpovědnosti. Azyl takto udělený bude respektován všemi ostatními státy.“ Původní znění viz pozn. č. 52.

<sup>180</sup> „Článek 1. Azyl udělený státem při výkonu jeho suverenity osobám oprávněným odvolat se na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv bude respektován všemi ostatními státy.“ Původní znění viz pozn. č. 62.

<sup>181</sup> Článek 1

1. Územní azyl udělený státem při výkonu jeho suverenity osobám oprávněným odvolat se na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv, včetně osob potýkajících se s obtížemi kolonialismu, bude respektován všemi ostatními státy.



Územní azyl  
REAKCE STÁTŮ NA UDĚLENÍ ÚZEMNÍHO AZYLU

respektován.“<sup>182</sup>

Zde se tedy opět setkáváme s formulací „respektování udělení územního azylu“. Kromě toho je ale také přímo řečeno, že ostatní státy nemají považovat toto udělení za nepřátelský akt. Je tedy, dle mého názoru, v tomto případě ještě zřejmější, že státy by neměly v reakci sáhnout po použití retorzií. Mějme také na paměti, že tento dokument byl zamýšlen již jako právně závazný.

Nicméně v dalším vývoji, tedy ve stádiu ženevské Konference s účastí všech 92 států, již tento článek v průběhu všech úprav zařazen nebyl. To bylo s největší pravděpodobností důsledkem dlouhých průtahů a nedostatku času. Je však možné, že ani tak by se tato formulace neprobojovala do konečného znění z důvodu zdráhavosti států se k takovému znění zavázat.

Nelze tedy říci, že by na mezinárodní úrovni existoval dokument, který by státům zakazoval použít retorze v reakci na udělení územního azylu. Přeci jen se totiž jedná o opatření ve sféře volnosti chování každého státu. Z pohledu respektu k institutu azylu by však dle mého názoru státy k takovému chování přistupovat neměly, tedy neměly by především akt udělení považovat za akt nevlídný, tím méně na něj pak ve stejném duchu reagovat.

Když se však podíváme na reakce států v praxi, nemusíme se vždy setkat právě s takovým přístupem. Jako demonstraci bych použil například nedávný případ Edwarda Snowdena. Ten je jakožto bývalý systémový administrátor Národní bezpečnostní služby Spojených států (NSA) a zaměstnanec CIA stíhán pro vynesení informací o utajovaném celosvětovém sledování telefonů a elektronické komunikace ze strany bezpečnostních služeb USA.

Edward Snowden byl obviněn ze špionáže a krádeže vládního majetku

---

<sup>182</sup> Report of the Group of Experts, odstavce 117-122 “The grant of territorial asylum in accordance with article I, or the application of other articles of this Convention, is a peaceful and humanitarian act. It shall not be regarded as an act unfriendly to any other State and shall be respected by all States.”

## Územní azyl REAKCE STÁTŮ NA UDĚLENÍ ÚZEMNÍHO AZYLU

poté, co v Hongkongu poskytl utajované informace deníku The Guardian.<sup>183</sup> Snowden měl v plánu vydat se z Hongkongu do Ekvádoru, kde mu byl přislíben azyl, avšak během transferu v Moskvě Spojené státy zneplatnily jeho pas, což vyústilo v nucený pobyt Snowdena na letišti po dobu 39 dnů. Následně mu pak byl od Ruské federace udělen azyl s platností na jeden rok<sup>184</sup> s možností prodloužení v budoucnu.<sup>185</sup> Tak se stalo v roce 2014, kdy mu byl pobyt prodloužen o další 3 roky a následně pak k témuž došlo v roce 2017.<sup>186</sup>

V reakci na tento počín prohlásil mluvčí Bílého domu Jay Carney, že udělení azylu ze strany Ruska je pro Spojené státy nesmírným zklamáním a že se téměř určitě jedná o rozhodnutí učiněné osobně prezidentem Vladimírem Putinem. Senátor John McCain se pak nechal slyšet že: (vl. překlad) „ruský počín je ostudou a úmyslným pokusem zesměšnit Spojené státy. Je to facka na tvář všech Američanů. Nyní je čas zásadně přehodnotit náš vztah s Putinovým Ruskem.“<sup>187</sup>

---

<sup>183</sup> FINN, Peter. HOROWITZ, Sari. *U.S. charges Snowden with espionage*, The Washington Post [online]. 2013 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-charges-snowden-with-espionage/2013/06/21/507497d8-dab1-11e2-a016-92547bf094cc\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-charges-snowden-with-espionage/2013/06/21/507497d8-dab1-11e2-a016-92547bf094cc_story.html).

<sup>184</sup> FRANTZ, Ashley. *Snowden out of airport, still in Moscow*, CNN [online]. 2013 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: [http://www.cnn.com/2013/08/01/us/nsa-snowden/index.html?hpt=hp\\_t2](http://www.cnn.com/2013/08/01/us/nsa-snowden/index.html?hpt=hp_t2).

<sup>185</sup> LOIKO, Sergie. *Edward Snowden granted asylum, leaves Moscow airport in taxi*, LA Times [online]. 2013 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://articles.latimes.com/2013/aug/01/world/la-fg-wn-snowden-leaves-moscow-airport-20130801>.

<sup>186</sup> Ochranu udělenou Edwardu Snowdenovi chápu pro účely této práce jako územní azyl, i když není možné s jistotou říci, zda právě ten měla Ruská federace na mysli. I přesto, že byla totiž výslovně jako azyl označena, některé státy používají toto označení i pro status uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Důkazem toho je ostatně evropský azylový systém.

<sup>187</sup> LUHN, Alec. *Edward Snowden asylum: US 'disappointed' by Russian decision.*, The Guardian [online]. 2013 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2013/aug/01/edward-snowden-asylum-us->

## Územní azyl REAKCE STÁTŮ NA UDĚLENÍ ÚZEMNÍHO AZYLU

Barack Obama následně zrušil naplánované setkání s ruským prezidentem při příležitosti konání Summitu G20 v Moskvě.<sup>188</sup> Senátor Lindsey Grahaim pak na Obamu naléhal, aby odvolal i účast Spojených států na Zimních olympijských hrách v Sochi, k tomu ale nakonec nedošlo.

Tyto reakce dle mého názoru rozhodně nepodávají svědectví o respektu Spojených států k institutu územního azylu. Naopak bojkot bilaterálního prezidentského setkání ze strany amerického prezidenta je podle mě jasným příkladem retorzního opatření.

---

[disappointed](#) "Russia's action today is a disgrace and a deliberate effort to embarrass the United States. It is a slap in the face of all Americans. Now is the time to fundamentally rethink our relationship with Putin's Russia."

<sup>188</sup> LUHN, Alec. *Edward Snowden asylum: US 'disappointed' by Russian decision.*, The Guardian [online]. 2013 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z <https://www.theguardian.com/world/2013/aug/01/edward-snowden-asylum-us-disappointed> nebo také OFFICE OF THE PRESS SECRETARY. *Statement by the Press Secretary on the President's Travel to Russia*, The White House USA [online]. 2013 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/08/07/statement-press-secretary-president-s-travel-russia>.

## 8 Závěr

Již na samotném počátku práce jsou odděleny pojmy azylu a uprchlictví. Skutečně se jedná o dva rozdílné instituty mezinárodního práva. To je i názor, který zastávají Čepelka a Šturma, když říkají, že: „institut azylu (ať vnitrostátní či nově i mezinárodněprávní) sloužil a dosud slouží ke zjednání útočiště *jednotlivým* politicky pronásledovaným osobám, a to *trvale* s vyhlídkou možného získání státního občanství státu jejich aktuálního pobytu, zejména pak ve státech přistěhovaleckých, které měly a mají zájem na zvyšování počtu svého obyvatelstva. Uprchlíctví, a to jako jeho průvodní fenomén, provází naopak *masovost* tohoto jevu, tzv. uprchlické proudy.“<sup>189</sup>

Zároveň jednotlivé státy stále ve většině případů hledí na azyl jako na své výsostné právo tento udělit. To je mimo jiné i případ České republiky podle výkladu Ústavního soudu, přestože je v Ústavě ČR stanoveno, že „Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod.“ Nelze tedy říci, že na mezinárodní úrovni by bylo zakotveno vymahatelné právo jednotlivce na udělení azylu. Dle mého názoru existuje z pohledu jednotlivce pouze implikované právo o azyl žádat, vyplývající ze zakotvení možnosti opustit území jakéhokoliv státu včetně státu původu.

Generální ředitel bývalé Mezinárodní uprchlické organizace (IRO) J. Donald Kingsley však zdůrazňoval ve svém memorandu z roku 1950, že pro uprchlíky je právo na azyl v podstatě důsledkem práva na život, a proto je důležité, aby toto právo buď mělo své místo v jednom z Mezinárodních paktů o lidských právech, nebo aby byl přijat dokument nový speciálně pro tuto oblast.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-864-3257-2. str. 357-358.

<sup>190</sup> *Srov. United Nations. U.N. Doc. E/1880. 1950 jak uvádí BOURNE, C. B. The United Nations Declaration on Territorial Asylum. Annuaire Canadien de Droit International.*

Měl pravděpodobně na mysli poskytnutí mezinárodní ochrany pro tyto osoby, ať už prostřednictvím azylu nebo statusu uprchlíka. To nás opět přivádí k rozdělení, které uvádí Čepelka a Šturma. Zde si totiž dovolím zpochybnit premisu, že azyl je pouze institutem pro jednotlivce a v případě masového přílivu osob by jediným zvažovaným řešením měl být status uprchlíka. Podkladem pro toto tvrzení je mimo jiné článek 5 návrhu z Bellagia, který byl následně rozpracován Skupinou expertů jako návrh připravované právně závazné Úmluvy o územním azylu. Tento článek výslovně hovoří ve spojitosti s azylem o „masovém přílivu uprchlíků“ (mass influx), což dokazuje, že státy braly při tvorbě Úmluvy v potaz i možný příliv velkého počtu uprchlíků, jejichž ochranu by řešily udělením azylu.

To hovoří přinejmenším o tendenci ke sblížení obou institutů. Možná je tedy na čase oprostít se od rozdílů, které mezi azylem a statusem uprchlíka jsou a zaměřit se na jejich spojení prostřednictvím komplexního zpracování této problematiky na mezinárodní úrovni, a to dokumentem právně závazným. Vzhledem k tomu, v kolika místech se oba instituty vzájemně překrývají, myslím si, že by tento postup nebyl zcela nelogickým krokem a pomohl by vyřešit současné zaměňování jednotlivých pojmů a nejasnosti s tím spojené.

Na příkladu Německa, jež prošlo azylovou reformou ohledně článku 16 svého Základního zákona, si můžeme všimnout, že v souvislosti s úpravou azylu zařadilo koncept tzv. bezpečných zemí. Ten je dnes brán jako institut související se statusem uprchlíka. Vidíme zde tedy inspiraci úpravou uprchlictví a přenesení jejích prvků do ústavního zakotvení azylu. Právně závazná úprava azylu, o kterou se státy v minulosti pokoušely, by tedy mohla být v některých bodech inspirována právě úpravou uprchlictví.

---

*Canadian Yearbook of International Law* 2. [online]. 1969 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: ProQuest ebrary.

## Územní azyl ZÁVĚR

Základním východiskem této úpravy je dle mého názoru stanovit jasná pravidla udělování, jako například vpouštět žadatele na své území čistě za účelem posouzení jeho žádosti o azyl a neposkytovat zde nic, co není nezbytné. Státy by se dále neměly cítit povinny udělovat ochranu těm, u kterých pro tento postup nejsou dostatečné důvody. V případě, že by zde pak za všech těchto podmínek byly důvody pro udělení azylu, tento by měl být poskytnut pouze po dobu trvání těchto důvodů.

Dalším důležitým bodem by pak mělo být důsledné dodržování konceptu třetích bezpečných zemí, tedy úplně zamezení žádat o azyl těm, kteří přicházejí ze země, ve které už o tento mohli žádat. Je totiž důležité, aby azyl zůstal institutem čistě humanitárním, sloužícím k záchraně životů, a nestal se pouze prostředkem přesídlení za ekonomicky slibnější budoucností.

Ani taková úprava však stále neřeší případy nadměrného množství osob proudících do jednotlivých států. Lidé prchající ze svých zemí hledající útočiště jsou jevem, který nás provází už od dob antických a není pravděpodobné, že by nás v budoucnosti blízké či daleké čekalo omezení počtu těchto osob. To je podle mého názoru i důvodem, proč se státy zdráhají zavázat se k povinnosti přijmout v určitých případech osobu na své území a poskytnout jí mezinárodní ochranu prostřednictvím azylu či statusu uprchlíka. Vždyť v nedávné době jsme byli svědky kolapsu azylových a sociálních systémů nejedné země v důsledku přílivu nadměrného počtu osob.

Je tedy jen logické, že státy mají obavu z poskytnutí vymahatelného práva na azyl na mezinárodní úrovni, jelikož to by mohlo destabilizovat jejich vnitřní struktury a postavit je před situací, kdy dostát mezinárodním závazkům by bylo nad jejich síly.

Řešení spočívající v uzavírání hranic, budování zdí a odmítání uprchlíků na hranicích však rozhodně není správná, natož humanitární varianta. Tyto praktiky totiž nevyhnutelně vedou k jedinému, a to je přesměrování proudu prchajících osob do států, jejichž azylová politika je příznivější, a které jsou ochotny azyl stále poskytovat. To pak jen zvyšuje tlak vyvíjený na tyto státy, způsobuje jejich

vnitřní destabilizaci, stejně jako zhoršování mezistátních vztahů a vytváří příležitosti pro vzestup extremismu.

Jako jeden ze způsobů řešení vidím postup, který byl nastíněn v již zmíněném článku 5 návrhu z Bellagia. Ten mimo jiné stanovil povinnost každého smluvního státu „přijmout příslušná opatření“ za účelem pomoci státu, který o to požádá, z důvodu obtíží plynoucích mu z přílivu uprchlíků. Tento článek byl následně rozpracován Skupinou expertů a v důsledku toho byla jeho formulace vcelku oslabena, jelikož nechávala zcela na úvaze ostatních států, jakým způsobem s nadměrným přílivem uprchlíků pomoci.<sup>191</sup> Během Konference o územním azylu pak na tento článek bohužel už ani nepřišla řeč.

Nicméně směr, kterým se ubírala původní myšlenka, byl dle mého názoru velmi dobrý. Státy by se v oblasti uprchlictví a poskytování azylu měly zaměřit mnohem více na spolupráci, která je zde dle mého názoru zcela stěžejní.

Vytvoření systému kooperace a přerozdělování žadatelů o azyl by mohlo vyřešit velké množství problémů. Možná by stálo za zvážení také vytvoření globálního fondu s povinnými příspěvky pro všechny státy, ze kterého by pak vypořádání se s velkými uprchlickými vlnami bylo financováno. Problém azylu a uprchlictví by přeci jen měl být zájmem celého mezinárodního společenství a břemeno, které je pro jeden stát neúnosné, může být rovnoměrně rozděleno mezi celý svět, který tuto zátěž zvládne bez větších potíží.

Je proto škoda, že státy nedotáhly myšlenku článku 5 návrhu z Bellagia do konce a nesnažily se o zakotvení povinnosti mezinárodní spolupráce v otázce územního azylu. Zdá se však, že za okolností provázejících Konferenci o územním azylu nebylo dost dobře možné pro státy shodnout se ani na již zakotvených principech, natož úpravu azylu posouvat na další úroveň.

---

<sup>191</sup> “Each Contracting State shall, at the request of that State ... take such measures as it deems appropriate, in conjunction with other States or individually, to share equitably the burden of that State.”

## Územní azyl ZÁVĚR

V neposlední řadě, vytvoření právně závazné úpravy na mezinárodní úrovni by také mohlo přinést pozitivní vývoj v otázce reakcí států na jeho udělování. Pokud by byl celý svět zavázán stejnými pravidly ohledně jeho udělování a vymizelo by rozdílné pohlížení způsobené různou praxí v různých regionech, mohlo by to mít pozitivní vliv i na respektování azylu jednotlivými státy.

Jasně zakotvení povinnosti respektovat udělení územního azylu by pak mohlo přimět státy ke zdržení se nejen represálií, ale rovněž retorzií. Přestože tyto patří do sféry volnosti chování států, nejsou podle mě vhodné v reakci na akt, jenž nemá být považován za žádných okolností za nepřátelský.

Do doby, než se podaří přijmout právně závaznou úpravu azylu na univerzální úrovni, zůstává tedy územní azyl výsostným právem jednotlivých států vyplývajícím z jejich suverenity a k jeho případné transformaci v lidské právo jednotlivce na udělení azylu (resp. poskytnutí mezinárodní ochrany) povede ještě dlouhá cesta.



## 9 Použitá literatura

### 9.1 Monografie

BATTJES, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, ISBN 9789004150874.

CLAYTON, G. *Textbook on Immigration and Asylum Law. 4th edition*. Oxford: Oxford University Press, 2006. ISBN 978-0199574087.

ČEPELKA, Č. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, 2006. ISBN 80-858-8979-X.

ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. ISBN 80-210-1493-8.

ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-864-3257-2.

ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-728-9.

FUNCK-BRENTANO, Th., SOREL, A. *Précis du Droit des Gens*. United States: Nabu Press, 2012. ISBN 9781147786262.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5 vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-233-2.

GRAHL-MADSEN, A. *Territorial Asylum*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1980. ISBN 0379207060.

GRAHL-MADSEN, A. *The Status of Refugees in International Law. Vol. I, Refugee Character*. Leiden: A.W. Sijthoff, 1966. ISBN 9028600426.

GRAHL-MADSEN, A. *The Status of Refugees in International Law. Vol. II*. Leiden: A.W. Sijthoff, 1972. ISBN 9789028600423.

Územní azyl  
POUŽITÁ LITERATURA

HONUSKOVÁ, V. *Definice uprchlíka a její vyklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta, 2010.

JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Acta Universitatis Brunensis Iuridica. Brno: Masarykova univerzita, 1996.

KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, ISBN 978-80-7380-140-3.

KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-476-5.

MANUEL, R., MORA, Garcia. *International Law and Asylum as a Human Right*. Washington: Public Affairs Press, 1956.

PAVLÍČEK, V. a kol., *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody*. 2. vydání. Praha: Linde, 1999. ISBN 80-7201-110-3.

*Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany*. Praha: Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2006. ISBN 80-254-0451-X. odst. 38.

SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. *Mezinárodní právo veřejné*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-178-1.

SINHA, S. P. *Asylum and international law*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1971. ISBN: 978-94-011-8200-3.

TÜRK, Danilo. *Základy mezinárodního práva*. Praha [i.e. Beroun]: Eva Rozkotová, 2010. ISBN 978-80-904209-9-1.

*Úplné znění Ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky; Úplné znění Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky; Úplné znění zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny; některé*

*další související právní předpisy*. Vydání: dvanácté. Praha: Armex Publishing, 2017. Edice kapesních zákonů. ISBN 978-80-87451-46-5.

## 9.2 Encyklopedie a slovníky

GARNER, Bryan A., ed. *Black's Law Dictionary - Eighth Edition*. MN: West, 2004. ISBN 0-314-15199-0.

HENDRYCH, Dušan. *Právníký slovník*. Praha: C.H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059.

MADAR, Zdeněk. *Slovník českého práva*. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-720-1377-7.

RAWLE, Francis. *Bouvier's Law Dictionary and Concise Encyclopedia. 3rd revision (being the 8th ed.)*. Kansas City, Mo.: Vernon Law Book Co.; St. Paul, Minn.: West Pub., 1914. ISBN 9780722228746.

*The New encyclopaedia Britannica. 15th ed.* Chicago: Encyclopaedia Britannica, 1992. ISBN 08-522-9553-7.

## 9.3 Dokumenty OSN

International Law Commission. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. *Yearbook of the International Law Commission 2*, [online]. 2001 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf).

Organizace spojených národů. *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech*. Dokumentace OSN [online]. 1966 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/mezinar.pakt-obc.a.polit.prava.pdf>.

Organizace spojených národů. *Římský statut Mezinárodního trestního soudu*. Dokumentace OSN [online]. 1998 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/04/Rimsky-statut.pdf>.

Územní azyl  
POUŽITÁ LITERATURA

Organizace spojených národů. *Statut Mezinárodního vojenského soudního dvora*. Dokumentace OSN [online]. 1945 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/statut-mezinarodniho-vojenskeho-soudniho-dvora.pdf>.

Organizace spojených národů. *Všeobecná deklarace lidských práv*. Dokumentace OSN [online]. 1948 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>.

UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*. United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, [online]. 1951 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

UN General Assembly. *Declaration on Territorial Asylum, A/RES/2312(XXII)*, The UN Refugee Agency [online]. 1967 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html>.

UN General Assembly. *Resolution 1400 (XIV). Codification of the principles and rules of international law relating to the right of Asylum..* United Nations Documentation [online]. 1959 [cit. 2016-02-12]. Dostupné z: <http://documents.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/142/23/IMG/NR014223.pdf?OpenElement>.

UN The Office of Legal Affairs. *Use of the terms "Declaration" and "Recommendation" : memorandum U.N. Doc. E/CN.4/L.610*. DAG Repository [online]. 1962 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/304564>.

United Nations High Commissioner for Refugees. *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection*. The UN Refugee Agency [online]. 1993 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/4a4c6da96.html>.

Územní azyl  
POUŽITÁ LITERATURA

9.3.1 Přípravné dokumenty k Deklaraci o územním azylu

Commission on Human Rights, *Report of the Fifteenth Session (U.N. Economic and Social Council, Off. Rec., 28th Sess., Supp. No. 8, Doc. E/3229)*. DAG Repository [online]. 1959 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/362814>.

Commission on Human Rights, *Report of the Sixteenth Session (U.N. Econ. and Soc. Council, Off. Rec., 28th Sess., Supp. No. 8, Doc. E/3335)*, DAG Repository [online]. 1960 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/361089>.

UN General Assembly. *Annual reports on human rights : memorandum / by the Secretary-General U.N. Doc. E/CN.4 /L. 517*. DAG Repository [online]. 1951 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/260869>.

United Nations. *Communication concerning the right of asylum / from the Director-General of the International Refugee Organization U.N. Doc. E/CN.4/392*. DAG Repository [online]. 1950 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/259737>.

United Nations. *Draft International Covenant on Human Rights : draft proposal for an additional paragraph to article 22 / Yugoslavia U.N. Doc. E/CN.4/L.454 and Rev. i*. DAG Repository [online]. 1959 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/260016>.

United Nations. *U.N. Doc. E/1880*. 1950.

9.3.2 Přípravné dokumenty k Úmluvě o územním azylu

UN General Assembly. *Addendum to the report of the United Nations High Commissioner for Refugees U.N. Doc. A/9012/Add. 1*. The UN Refugee Agency [online]. 1974 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/excom/unhcrannual/3ae68c310/addendum-report-united-nations-high-commissioner-refugees.html>.

Územní azyl  
POUŽITÁ LITERATURA

UN General Assembly. *Note on International Protection Addendum 1: Draft Convention on Territorial Asylum (Submitted by the High Commissioner) Doc. A/AC.96/508/Add. 1*. The UN Refugee Agency [online]. 1974 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c023.html>.

UN General Assembly. *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: Elaboration of a draft Convention on Territorial Asylum Report of the Secretary-General U.N. Doc. A/10177* (dále jen Report of the Group of Experts). The UN Refugee Agency [online]. 1974 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae68befc.html>.

UN General Assembly. *Report of the Sixth Committee A/6912*. UN General Assembly Off. Rec., [online]. 1967 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/dta/A%206912.pdf>.

UN International Law Commission. *Report of the International Law Commission on the work of its 29th session A/32/10*. DAG Repository [online]. 1977 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://dag.un.org/handle/11176/329664>.

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Rules of Procedure, Doc. A/CONF. 78/9*. Ženeva: The Conference. 1977.

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/L.29/Rev.1*. Ženeva: The Conference. 1977.

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/L.10*. 1997. Ženeva: The Conference. 1977.

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/L.23*. 1997. Ženeva: The Conference. 1977.

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/L.75*. 1997. Ženeva: The Conference. 1977.

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc.*

Územní azyl  
POUŽITÁ LITERATURA

*A/CONF. 78/C.1/L.22. 1997.Ženeva: The Conference. 1977.*

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/L.12/Rev.1. 1997.Ženeva: The Conference. 1977.*

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/WP.3. 1997.Ženeva: The Conference. 1977.*

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/SR.17. 1997.Ženeva: The Conference. 1977.*

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/L.80. 1997.Ženeva: The Conference. 1977.*

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/L.95. 1997.Ženeva: The Conference. 1977.*

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/L.96. 1997.Ženeva: The Conference. 1977.*

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/SR.22. 1997.Ženeva: The Conference. 1977.*

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/L.102. 1997.Ženeva: The Conference. 1977.*

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/L.38. 1997.Ženeva: The Conference. 1977.*

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/L.28/Rev.1. 1997.Ženeva: The Conference. 1977.*

United Nations. *Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum Doc. A/CONF. 78/C.1/L.60/Rev.1. 1997.Ženeva: The Conference. 1977.*

#### 9.4 Další dokumenty

Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), *Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees ("Bangkok Principles")*, The UN Refugee Agency [online]. 1966 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html>.

Council of Europe: Committee of Ministers, *Declaration on Territorial Asylum*, The UN Refugee Agency [online]. 1977 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3611c.html>.

DEUTSCHER BUNDESTAG. *Deutsche Grundgesetz 1949*, Deutscher Bundestag [online]. 1949 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: [https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg\\_01/245122](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_01/245122).

Evropský parlament a Rada, *Směrnice 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany*, EUR-lex [online]. 2011 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&qid=1487065109078&from=en>.

Evropský parlament a Rada, *Směrnice 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany*, EUR-lex [online]. 2011 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&qid=1487065109078&from=en>.

Institute of International Law. *1 Annuaire*. Bath, 1950.



Územní azyl  
POUŽITÁ LITERATURA

Office of the Press Secretary. *Statement by the Press Secretary on the President's Travel to Russia*, The White House USA [online]. 2013 [cit. 2016-02-16].

Dostupné z: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/08/07/statement-press-secretary-president-s-travel-russia>.

Organization of African Unity (OAU), *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, The UN Refugee Agency [online]. 1969 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/45dc1a682.html>.

Organization of American States (OAS), *Convention on Territorial Asylum, 1954, OAS, Treaty Series, No. 19, UN Registration: 03/20/89 No. 24378*, The UN Refugee Agency [online]. 1954 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36614.html>.

Organization of American States, *The American Convention on Human Rights*, O.A.S Off. Rec., [online]. 1969 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: [https://www.oas.org/dil/treaties\\_B-32\\_American\\_Convention\\_on\\_Human\\_Rights.pdf](https://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.pdf).

Organization of American States, *The American Declaration of the Rights and Duties of Man*, O.A.S Off. Rec., [online]. 1948 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/English/Basic2.american%20Declaration.htm>.

Rada Evropy, *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění Protokolů č. 11 a 14*, The UN Refugee Agency [online]. 1950 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>.

Senato della Repubblica, *Constitution of the Italian Republic*, The Parliamentary Information, Archives and Publications Office of the Senate Service for Official Reports and Communication [online]. 1947 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: [https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf).

Územní azyl  
POUŽITÁ LITERATURA

Vyhláška MZV č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu. In: Sbíрка zákonů. 1988.

Zákon č. 325/1999 Sb. Zákon o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu).

### 9.5 Odborné články

ALLEIN, J. The jus cogens nature of non-refoulement. *International Journal of Refugee Law*, 2001.

BLOM-COOPER, Louis. Right of Asylum. *J. Int'l Comm. Jur* 127. 1964. č. 5.

BOED, Roman. The State of the Right of Asylum in International Law. *Duke Journal of Comparative & International Law* 5. 1994. č. 1.

BOURNE, C. B. The United Nations Declaration on Territorial Asylum. *Annuaire Canadien de Droit International. Canadian Yearbook of International Law* 2. [online]. 1969 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: ProQuest ebrary.

HEILBRONNER, Kay. Molding a New Human Rights Agenda. *The Washington Quarterly* 8. 1985. č. 4.

KRYSKA, D. Právo cizince na řízení o mezinárodní ochraně a ústavní pořádek České republiky. *Právní rádce* [online]. 2011 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-52400170-pravo-cizince-na-rizeni-o-mezinarodni-ochrane-a-ustavni-poradek-ceske-republiky>.

LAUTERPACH, Hersch. The Universal Declaration of Human Rights, 1948 *The British Yearbook of International Law* 354. [online]. 1948 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: ProQuest ebrary.

MORGENSTERN, Felice. The Right of Asylum. *The British Yearbook of International Law* 327. č. 26. [online]. 1949 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/byrint26&div=15&id=&page=>.

Územní azyl  
POUŽITÁ LITERATURA

SMITH, G. A. The Right of Asylum. *Law Quarterly Review*. 199. 1911. č. 27.

UN International Law Commission. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. *Yearbook of the International Law Commission* 2, [online]. 2001 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z:

[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf).

VAN KRIEKEN, P. Grahl-Madsen Atle, Territorial Asylum, Swedish Institute of International Law, Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1980, IX + 231 pp. (incl. index). *Netherlands International Law Review* 28 [online]. 1981, č. 3, s. 382–383. Dostupné z: doi:10.1017/S0165070X00014947.

WEIS, Paul. Development of Refugee Law. *Michigan Yearbook of International Legal Studies* 3. [online]. 1982 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z:

[http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/mjil3&div=6&start\\_page=27&collection=journals&set\\_as\\_cursor=0&men\\_tab=srchresults](http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/mjil3&div=6&start_page=27&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults).

WEIS, Paul. The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum. *The British Yearbook of International Law* 50, 1979.

WORSTER, William Thomas. The Contemporary International Law Status of the Right to Receive Asylum. *International Journal of Refugee Law* 26, 2014. č. 4. s. 477–499.

## 9.6 Internetové publikace

FINN, Peter. HOROWITZ, Sari. *U.S. charges Snowden with espionage*, The Washington Post [online]. 2013 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z:

[http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-charges-snowden-with-espionage/2013/06/21/507497d8-dab1-11e2-a016-92547bf094cc\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-charges-snowden-with-espionage/2013/06/21/507497d8-dab1-11e2-a016-92547bf094cc_story.html).

FRANTZ, Ashley. *Snowden out of airport, still in Moscow*, CNN [online]. 2013 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: [http://www.cnn.com/2013/08/01/us/nsa-snowden/index.html?hpt=hp\\_t2](http://www.cnn.com/2013/08/01/us/nsa-snowden/index.html?hpt=hp_t2).

Územní azyl  
POUŽITÁ LITERATURA

LOIKO, Sergie. *Edward Snowden granted asylum, leaves Moscow airport in taxi*, LA Times [online]. 2013 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://articles.latimes.com/2013/aug/01/world/la-fg-wn-snowden-leaves-moscow-airport-20130801>.

LUHN, Alec. *Edward Snowden asylum: US 'disappointed' by Russian decision*, The Guardian [online]. 2013 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z <https://www.theguardian.com/world/2013/aug/01/edward-snowden-asylum-us-disappointed>.

## 9.7 Judikatura

*Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, I.C.J. Reports 1997, [online]. 1997 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>.

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, čj. 2 As 31/2005-78.

## 10 Resumé

### Územní azyl

Cílem této práce je analyzovat téma územního azylu, jakožto institutu mezinárodního práva, který se formuje už od dob starověku. Hlavními výzkumnými otázkami jsou: Co je obsahem územního azylu? Lze na něj hledět i z pohledu jednotlivce jako na lidské právo? Zahrnuje toto právo i právo na udělení, nebo pouze právo o azyl požádat? Má stát původu podle mezinárodního práva možnost nějakým způsobem na udělení azylu reagovat? Může ho například považovat za nepřátelský akt?

Diplomová práce je rozdělena do šesti hlavních kapitol, kdy každá se snaží na tento institut pohlédnout z jiné perspektivy a zodpovědět stanovené otázky.

První kapitola odděluje azyl a uprchlictví, instituty, které bývají často mylně zaměňovány, a vymezuje základní rozdíly mezi nimi. Dále pak popisuje historický vývoj azylu a postupné formování azylu náboženského, územního, politického a diplomatického. Práce přitom hledá rozdíly a podobnosti mezi těmito pojmy.

Následující kapitola se zaměřuje na definici pojmu územní azyl a na to, jak ho popisují jednotlivé slovníky práva. Z toho pak práce vyvozuje současný pohled společnosti na územní azyl.

Třetí kapitola do hloubky zkoumá tři části územního azylu, které teoreticky přichází v úvahu pod tento institut podřadit, tedy právo státu azyl udělit, právo jednotlivce o azyl požádat a právo jednotlivce na jeho udělení.

Kapitola čtvrtá pak hovoří o azylu jako o mezinárodním obyčeji, o tom, jak se mezinárodní obyčej formuje, a následně uvádí příklady azylové politiky států prostřednictvím vhledu do jejich ústav a zakotvení azylu v nich.

Pátá kapitola pak popisuje snahy na mezinárodní úrovni, jejichž cílem bylo vytvořit univerzální právně závazný dokument upravující územní azyl. Nejdříve zpracovává přípravné dokumenty k právně nezávazné Deklaraci o územním azylu a následně se zabývá přípravami právně závazné Úmluvy o územním azylu.

## Územní azyl RESUMÉ

Poslední kapitola pak zkoumá reakce států na udělení územního azylu. Popisuje možnosti, které mezinárodní právo poskytuje a rozebírá, zda přichází k některým z nich přistoupit v důsledku tohoto udělení jiným státem.

Závěr se pokouší nastínit možný vývoj v oblasti azylu a uprchlictví a zdůrazňuje některé důležité body, které by v závazné právní úpravě na univerzální úrovni neměly být opomenuty.

## 11 Summary

### Territorial Asylum

The aim of this thesis is to analyse the topic of territorial asylum as an ancient and withstanding institute of international law. The main research questions are as follows: What constitutes territorial asylum? Can it be considered a basic human right from the viewpoint of each individual? Does this right include asylum or only the opportunity to seek it? Does the state of origin have a right to respond in some way to the granting of asylum? Can it be considered an unfriendly act?

This thesis is divided into six main chapters, each of which attempts to view this institute from a different perspective and answer the given questions.

The first chapter separates asylum and refugee status, institutes that are often mistaken, and defines the fundamental differences between them. It also describes the historical development of asylum and the differentiation between religious, territorial, political and diplomatic asylum.

The following chapter focuses on the definition of territorial asylum and how it is described by various law dictionaries. From these definitions, society's view on territorial asylum is conveyed.

The third chapter examines the three parts of territorial asylum, which theoretically come into consideration under this institute. The three parts include: the right of the state to grant asylum, the right of the individual to seek asylum, and the right of the individual to be granted asylum.

Chapter Four then discusses asylum as an international custom and describes how that custom is shaped. Examples of individual states' asylum policies are then shown through the examination of their respective constitutions.

The fifth chapter describes efforts at an international level to create a universal, legally binding document on territorial asylum. It addresses both the

Územní azyl  
SUMMARY

documents leading to the non-legally binding Declaration on Territorial Asylum and the legally binding Convention on Territorial Asylum.

The final chapter examines the reactions of origin states to the granting of territorial asylum. It also examines whether international law allows states of origin to react, and if so, what an acceptable reaction should be.

The conclusion outlines possible developments in the field of asylum and refugee status while highlighting some important points that should not be omitted from the creation of binding legislation at a universal level.



## **12 Název diplomové práce / Thesis title**

Územní azyl

Territorial Asylum

## **13 Klíčová slova / Key words**

Azyl, územní azyl, Deklarace o územním azylu, Úmluva o územním azylu

Asylum, Territorial Asylum, Declaration on Territorial Asylum, Convention on  
Territorial Asylum