

Azyl v latinské Americe

Dalibor JÍLEK

A)

Ze širších souvislostí

V hluboké minulosti nalezlo právo azylu svůj náboženský původ.¹ Na svatá místa, spravovaná kněžími, se nevztahovala světská moc. Prosebník, jenž získal útluk, byl mimo světské donucení. Ke zesvětštění azylu přispěl středověk, když útočiště poskytoval vladař, vybavený svrchovaností. Udělení osobní ochrany se proto jeví jako atribut jeho suverenity. Do těch dějinných chvil těžil z dobrodiní azylu prostý delikvent. Avšak teprve skupinový jev politické perzekuce, provázející nábožensky motivované války v období reformace (16. století), vytváří v Evropě společenské podmínky pro postupné ustálení územního azylu v zájmu politických uprchlíků.² Ku prospěchu běžných zločinců začal být vyhrazen diplomatický azyl, jenž se objevil v souvislosti se zakládáním stálých diplomatických misí v 15. a především 16. století, kdy vyslanec, jenž zosobňoval svého vládce, nadaného právem milosti, mohl udělovat ochranu každé osobě, která se dopustila nepolitického, kriminálního činu.

V 17. století se ujímá práva azylu přirozenoprávní škola, jejíž koryfeje H. Grotius spatřuje ve státu opatrovníka jednotlivce a zástupce *civitas maxima*.³ F. Suárez formuluje právo azylu jako přirozené nezadatelné právo jedince a jemu odpovídá korelativní závazek suveréna poskytovat azyl.⁴ Poskytování útočiště na vyslanectvích se prudčeji rozvinulo prosazením konceptu exteritoriality v mezinárodní praxi 17. století. Právní fikce exteritoriality,⁵ tehdy zakotvená ve vnitřních právních řádech členů mezinárodní společenství, zdůvodnila výsady a imunity diplomatických

¹Srov. P. Weis: The United Nations Declaration on Territorial Asylum. The Canadian Year Book of International Law. 1969, str. 118.

²Č. Čepelka: K mezinárodně právní úpravě územního azylu. Studie z mezinárodního práva, č. 24 (nepublikováno), str. 9.

³Citováno podle: Report of the Fifty-First Conference of the International Law Association. Tokio, 16. – 12. srpen, 1964, str. 251–252.

⁴Citováno podle: Report of the Fifty-First Conference of the International Law Association. Tokio, 16. – 22. srpen 1964, str. 251 – 255.

⁵„Exteritoriality, in this as in every other case, is a fiction only, for diplomatic envoys are in re-

zástupců, jakož i nedotknutelnost oficiální rezidence vyslance. Diplomatický zástupce (i jeho rezidence) jako by setrval na území vysílajícího státu. Podle teorie exteritoriality budova mise představovala druh rozšíření území vysílajícího státu.⁶

Exteritorialita asimilovala ochranu poskytovanou na vyslanectví (diplomatický azyl) s udělením útočištěm (územní azyl politický) na teritoriu státu.⁷ Rozdíl mezi oběma instituty však tkvěl v osobách chráněných. Diplomatický azyl se dotýkal každého jednotlivce, zatímco územní azyl skýtal ochranu náboženským a politickým provinilcům.

Diplomatický azyl se vyvíjel ve směru rozšiřování místní působnosti. Původně byl respektován ve vztahu k diplomatickému obydlí, postupně se však rozšiřoval na diplomatickou čtvrť (*franchise du quartier, ius quarteriorum*). Vyslanec poskytoval útluk v hranicích tzv. diplomatické čtvrti osobě, která zde vyhledala azyl. Již v 17. století většina států odmítla rozprostranění diplomatického azylu na hranice čtvrti. I později obsahovala mezinárodní praxe četné důkazy nedostatečné uniformity, na něž upozornil H. Lauterpacht, který vyslovil názor, že právo azylu (míněno diplomatického), ačkoli nárokové a často poskytované, nebylo univerzálně uznáno.⁸ V 19. století evropská praxe poskytování azylu na velvyslanectví téměř vymizela i pod vlivem odmítnutí nepřijatelné myšlenky exteritoriality, jež byla nahrazena teorií funkční nutnosti.⁹ Odmítnutí exteritoriality ovšem bylo jenom jevou stránkou. V pozadí příčin, že praxe diplomatického azylu v Evropě až na výjimky (Španělsko) byla řídká, stály rozrušené zájmy států. Přesto bylo možno poukázat na časté mimoevropské případy udělení azylu diplomatickými a konzulárními úředníky Velké Británie¹⁰ či Francie.¹¹ Ty však byly odůvodněny místními zvyklostmi a přívolením dotčeného státu.

Ani poskytování územního azylu, vyhrazeného politickým a náboženským provinilcům, nevykazovalo ustálenost a jednotnost praxe. Praxi příliš ovlivnily úmysly politické účelnosti, což se zřetelně prokázalo v údobí napoleonských válek. Zakotvení územního azylu v mezinárodním právu obyčejovém zůstalo v evropském měřítku nadlouho problematické,¹² přestože ve vnitrostátních právních řádech se začalo ob-

ality not without, but within, the territories of the receiving states.“ H. Lauterpacht: Oppenheim's International Law. Londýn–New York–Toronto, 1948, str. 711.

⁶Yearbook of the International Law Commission. 1958, sv. II., str. 94–95.

⁷„Asylum given in legations could thus be assimilated to asylum given by a state on its own territory.“ F. Morgensternová: Extra-territorial Asylum. The British Yearbook of International Law. 1948, sv. 25, str. 237.

⁸H. Lauterpacht: op. cit. pod ⁵, str. 712.

⁹Funkční teorie zdůvodnila existenci diplomatických výsad a imunit usnadněním výkonu funkcí diplomatických. Yearbook of the International Law Commission. 1958, sv. II., str. 95.

¹⁰Velká Británie poskytla ve 30 případech azyl v letech 1865–1902. Srov. F. Morgensternová: op. cit. pod ⁷, str. 241.

¹¹Francie udělovala azyl převážně v Haiti.

¹²Srov. Č. Čepelka: op. cit. pod ², str. 12.

jevovat ustanovení o azylu.¹³ Prosazení pozitivistického právního učení v 19. století zcela zpochybnilo obyčejové bytí politického azylu. Pozitivistická škola nechápala azyl jako oprávnění státu podle mezinárodního práva, nýbrž jako akt volnosti, činěný v souladu s vnitrostátními předpisy, zpravidla ústavním zákonem. Udělení azylu se stalo atributem faktické územní suverenity. Státy byly pouze vázány mezinárodním právním příkazem neudílet politický azyl prostým delikventům. Současně se objevily mezinárodní smlouvy i vnitrostátní právní předpisy, vylučující vydávat pachatele politických trestních skutků.¹⁴ Krajně sporné bylo, jestli se ustálila sourodá praxe, doprovázená *opinio iuris*.¹⁵ Udělení azylu jako volnostního činu státu¹⁶ nemuselo být jiným státem respektováno. Takový stát nemohl sice prohlásit poskytnutí ochrany politickému provinilci za protiprávní chování podle mezinárodního práva, avšak mu zůstávala možnost pokládat tento akt za nevládný čin. Vydání politického provinilce mohlo být očekáváno z důvodu zdvořilosti mezi civilizovanými státy, zejména když tento stát delikventa sám nepotrestal.

Evropa tak v minulém století přestala být vitálním mezinárodním prostředím pro poskytování útulku z důvodu rozmanitosti státních zájmů. Praxe udělení azylu se přesouvala do jiných oblastí světa, kde byla podmíněna výkonem místních zvyklostí. Zejména sociální neklid, časté neústavní obměny vlád a politických režimů, občanské války vyvolaly nutnost partikulárního smluvního zakotvení institutu azylu v Latinské Americe.

B)

Smlouva o mezinárodním právu trestním

(23. leden 1889)¹⁷

Na prvním jihoamerickém kongresu o mezinárodním právu soukromém, uskutečeném v Montevideu na sklonku minulého století, bylo přijato partikulární ujednání úzkým okruhem 5 latinskoamerických států,¹⁸ které zakotvilo právo azylu *inter se*. Mezinárodní smlouva toho druhu se stala výjimečným počinem, protože se odchýlila

¹³Francouzská ústava z 24. června 1893.

¹⁴Zákon o extradici z roku 1833 přijatý v Belgii.

¹⁵Srov. J. Malencovský: Pravidlo nevydávání pachatelů pro politické trestné činy v současném mezinárodním právu. *Právník*, 1984, č. 10, str. 946–949.

¹⁶„The so-called right of asylum is nothing but the competence of every state mentioned above, inferred from its territorial supremacy, to allow a prosecuted alien to enter, and to remain on, its territory under its protection, and thereby to grant an asylum to him.“ H. Lauterpacht: *op. cit.* pod ⁵, str. 618.

¹⁷Treaty on International Penal Law. *Collection of International Instruments Concerning Refugees*. Ženeva, 1990, str. 236–246.

¹⁸Argentina, Bolívie, Paraguay, Peru a Uruguay.

od dřívější přirozenoprávní konstrukce práva azylu, příslušejícímu osobě, ale taktéž pozitivistickému chápání tohoto institutu, jenž jej přeneslo do vnitrostátní sféry. Po výtce se v jejím obsahu zjevovaly zřetelné vlivy ideje exterritoriality, reality, již se opět dovoľovala latinskoamerická diplomatická praxe. Montevidejská smlouva regulovala azyl ve spojení s extradicí a dalšími právními záležitostmi a věnovala azylu ustanovení článků 15 až 18.¹⁹ Uvádějící ustanovení článku 15 obsahovalo důležitý závazek smluvních stran nevydávat delikventy, kteří získali útočiště na území státu jinému suverénu.²⁰ Exempci tvořily případy ve shodě s extradičními pravidly smlouvy. Poskytnutí azylu Montevidejská smlouva vyhradila politickým uprchlíkům (nikoli běžným delikventům). Osoby, jež mohly být obviněny za spáchání kriminálních deliktů navzdory tomu, že vyhledaly útulek na stálé misi, musely být vydány místním orgánům na žádost ministra zahraničních věcí teritoriálního státu nebo z vlastní pohnutky vedoucího mise. Z personální působnosti smluvních pravidel byli vyloučeni dezertéři z válečných lodí, pobývajících v pobřežních vodách teritoriálního státu.²¹ Dobrodiní azylu požívali výhradně političtí provinilci, přičemž stát, jenž poskytl útočiště, měl za povinnost zabránit páchání jakýchkoli činů, které mohly ohrozit veřejný pořádek v dotčeném státě. Stát, který poskytl ochranu politickému delikventovi byl zavázán příkazem neprodleně oznámit poskytnutí útočiště místní vládě. Vláda disponovala oprávněním požadovat, aby delikvent opustil území v nejkratším možném čase za trvání záruk jeho nedotknutelnosti.

Diplomatický azyl nebyl pouze udělován na stálých diplomatických zastoupeních. Útočiště mohl provinilci udělit i kapitán válečného plavidla. V teorii a praxi dominovala představa, že válečné lodě jsou plovoucí částí území státu vlajky (*floating portions of the flag-State*), což bylo uplatnění myšlenky exterritoriality, zjevenou přirozenoprávní školou. V roce 1911 se dovoľával ministr zahraničí Ecuadoru exterritoriality válečných plavidel, když tvrdil, že tyto lodě jsou bez pochybnosti částmi národního území,²² čímž asimiloval územní a diplomatický azyl.

¹⁹Srov. P. Weis: *op. cit.* pod ¹, str. 120.

²⁰„No offender who has taken refuge in the territory of a State shall be surrendered to the authorities of any other state except in compliance with the rules governing extradition.“ *Collection of International Instruments Concerning Refugees*. Ženeva, 1990, str. 238.

²¹Článek 18 smlouvy v anglickém jazyce zní: „The provisions of Article 15 shall not be applicable to deserters from vessels of war while in territorial waters of a State. Said deserters, whatever their nationality may be, shall be surrendered by the local authorities, upon proper identification, whenever the legation, or if there is no legation, the consular officer of the country concerned may request it.“ *Collection of International Instruments Concerning Refugees*. Ženeva, 1990, str. 239.

²²Srov. F. Morgensternová: *op. cit.* pod ⁷, str. 253.

C)

Úmluva o azylu

(20. února 1928)²³

VI. Mezinárodní konference amerických států, konaná v Havaně, připravila k podpisu mezinárodní smlouvu o azylu, aby upravila pravidla, která musí být zachována při jeho udílení. Okruh signatářů²⁴ i smluvních stran²⁵ se zvýšil v porovnání s předchozím smluvním dokumentem. Již v době podpisu vyjádřily explicitní výhradu Spojené státy americké, které neuznaly za část mezinárodního práva tzv. doktrínu azylu.

Americký smluvní partikularismus, přijatý v Havaně, upravil diplomatický azyl, když politický delikvent, jenž našel útočiště na stálé diplomatické misi, válečné lodi či letadle anebo ve vojenském táboře, byl vyňat z jurisdikce teritoriálního státu, což bez právního podkladu konstituovalo zásah do záležitostí, které jsou výhradně v působnosti dotčeného státu.²⁶ Azyl poskytovaný politickým provinilcům na stanovených místech byl uznán v dovořeném rozsahu v článku 2 úmluvy jakožto právo nebo následkem humanitární tolerance. Přičemž se toto ustanovení dovolalo zvyklostí, nejsoucích formou mezinárodního práva, konvencí a zákonů státu, na jejímž území byl azyl poskytnut.²⁷ Tak úmluva o azylu reflektovala právní situaci již rozvínutou v Latinské Americe. Ustanovení článku 2 zároveň rozšířilo místa pro udílení azylu o vojenské tábory (základny) a letadla. Jejich právní postavení bylo s jistotou pokládáno za exterritoriální, což až pozdější teorie i praxe vyvrátila přijetím imunity.²⁸

Úmluva v článku 1 stvrdila, že není dovolené (it is not permissible) státům poskytovat azyl osobám obviněným nebo odsouzeným za kriminální činy nebo dezertérům z armády nebo námořnictva. Aplikaci nesnáze nemohl ani vzbudit pojem běžného trestního činu, neboť se má tradičně za to, že obecná kriminalita míří proti lidské přirozenosti a představuje absolutní (nikoli relativní) protispolečenský čin.²⁹ Osoby

²³Convention on asylum. Collection of International Instruments Concerning Refugees. Ženeva, 1990, str. 247 – 248.

²⁴Úmluva o azylu byla podepsána 20 státy.

²⁵Úmluvu ratifikovalo 13 států a vstoupila v platnost 21. května 1929.

²⁶Srov. „It withdraws the offender from the jurisdiction of the territorial State and constitutes an intervention in matters which are extensively within the competence of the State.“ Asylum Case (Columbia v. Peru). International Court of Justice Reports. 1950, str. 266 a 274.

²⁷„Asylum granted to political offenders in legations, warship, military camps or military aircraft, shall be respected to the extent in which allowed, as right or through humanitarian toleration, by the usages, the conventions or the laws of the country in which granted...“

²⁸„Whenever armed forces are on foreign territory in the service of their home State, they are considered exterritorial and remain, therefore, under its jurisdiction.“ H. Lauterpacht: op. cit. pod ⁵, str. 759.

²⁹Srov. J. Malenovský: op. cit. pod ¹⁵, str. 952.

vyložené z personální působnosti úmluvy musely být vždy vydány na žádost vlády orgánům teritoriálního státu.

Smluvní strany převzaly nové závazky, vymezující způsob výkonu udílení azylu. Azyl mohl být poskytnut jenom v naléhavých případech na dobu striktně nezbytnou, kdy osoba neměla jinou možnost zástity. Udílení azylu vázlo na existenci věcné a časové podmínky. Vágností trpěla formulace „v naléhavých případech“. Takovou situaci mohlo být násilné a výtržnické chování nezodpovědné části obyvatelstva,³⁰ které bezprostředně a setrvale ohrožovalo uprchlíka, jenž musel vyhledat útočiště.

Přestože Spojené státy americké neuznávaly tzv. právo azylu, vykonávaly jejich diplomatictí zástupci dočasnou ochranu (temporary shelter) nad jednotlivci, jejichž životy byly ohroženy davovým násilím (mob violations). Jednalo se o mimořádné situace, které místní orgány nebyly způsobilé zvládnout a zajistit zástitu jedinci. *De facto* ochranu poskytl uprchlíkovi diplomatický úřad na nezbytný čas, než se ho mohly ujmout a zaštitit místní orgány.

Zatímco USA tzv. právo azylu pokládaly za podstatný zásah do svrchovanosti, institut dočasného útočiště se jim nejevil jako narušení suverenity teritoriálního státu, poněvadž v době anarchie místní vláda nebyla schopna ochránit vlastní občany a kontrolovat situaci. Diplomatická praxe Spojených států amerických na přelomu minulého století přísně rozlišovala mezi případy dočasné ochrany poskytované ve prospěch zástity nevinného života a azylem *in stricto sensu*.

Uvážení o poskytnutí diplomatického azylu vykonával diplomatický zástupce anebo velitel válečného plavidla, letadla nebo vojenského tábora. V americkém partikulárním právu se nikdy neustálilo subjektivní právo jednostranné a konečné kvalifikace státem, jenž udělil azyl. Proto rozhodnutí zástupce udílejšího státu nemohlo být nikdy nezvratné. Při vzniku sporu rozhodoval nestranný orgán. Tak byla upřednostněna vyváženost zájmů a snaha usmířit suverenitu s humanitou. Oznamovací povinnost zavazující zástupce státu, jenž poskytl azyl byla reflexí mezinárodní zvyklosti, zachovávané mezi americkými státy. Její smluvní potvrzení usnadňovalo vlastní výkon diplomatického azylu. Rovnováhu vzájemných práv a povinností doplňovalo oprávnění územního suveréna požadovat odchod azylanta v nejkratším možném čase za trvání záruk jeho nedotknutelnosti.³¹

Stát, který útočiště poskytl, se zavazoval, že chráněná osoba nebude vyvíjet aktivitu v rozporu s veřejným pořádkem.

³⁰Srov. „Asylum Case“. International Court of Justice Reports. 1950, str. 187.

³¹„The Government of the State may require that the refugee be sent out of the national territory within the shortest time possible, and the diplomatic agent of the country who has granted asylum may in turn require the guarantees necessary for the departure of the refugee with due regard to the inviolability of this person, from the country.“

D)

Úmluva o politickém azylu

(26. prosince 1933)³²

Preambule Úmluvy³³ vystihla účel dokumentu stručným přáním smluvních stran definovat pojmy obsažené v Havanské smlouvě. V ustanovení článku 1 nahradila obrat „dovolené“ slovem „zákonné“, aniž by následně dospěla k vyšší míře právní přesnosti. Právně významnější bylo zakotvení azylu jako institutu humanitární povahy, který není podroben vzájemnosti.³⁴ Pozadí azylu odhalil v tomto kontextu oběžník ministerstva zahraničí USA z roku 1930, jenž sděloval diplomatickým úředníkům, že azyl primárně slouží osobní ochraně spiklenců, kteří usilují o státní převrat,³⁵ čímž vyjádřil skepsi vůči takovému aktu lidskosti. Montevidejská úmluva o politickém azylu nedostatečně precizovala obsah pojmu politického delikventa, jehož nevybavila jakýmkoli právními znaky objektivního či subjektivního charakteru. Obrat „politický“ přece skýtá řadu otevřených významů. V mezích jednoduššího pozorování společenský fenomén politiky představuje úsilí o uchopení moci, boj o moc.³⁶ Právě osoby zapojené do této aktivity se mohly stávat oběťmi politického pronásledování. Kumulace obou obrátů (politický delikvent) nevyhnutelně plodila řadu pochybností, protože právní teorie nikdy nepokoušela vymezit politického pachatele. Pojem politického pachatele zprostředkovala definici politického deliktu. Význam politického trestního činu trpí taktéž obsahovou šíří. Dříve uchopení obsahu pojmu jen chabě usnadnilo teoretické členění mezi „absolutními“ politickými delikty, namířenými proti existenci a nezávislosti státu, nebo jeho ústavní formě a „relativními“ činy, které sloužily jako prostředek k uskutečnění absolutních deliktů, mezi činy s použitím fyzického násilí a nenásilnými akty, mezi činy, jejichž objektem je politický významná hodnota a skutky, jejichž pachatelé sledovali politickou pohnutku.³⁷

Americké právní myšlení tolik podmíněné „case law“ pojalo politický trestný čin skloubením objektivního a subjektivního předpokladu. Politický delikt pro případ extradice je determinován existencí dvou předpokladů: čin byl spáchán k dosažení politického cíle a v průběhu politických nepokojů.³⁸ Názory se různily v kumulativním nebo alternativním použití obou podmínek. V tomto smyslu se koncept

³²Convention on Political Asylum. Collection of International Instruments Concerning Refugees. Ženeva, 1930, str. 249–250.

³³Úmluva o politickém azylu byla podepsána v Montevideu 6 státy a vstoupila v platnost podle článku 7 dne 28. března 1935.

³⁴„Political asylum, as an institution of humanitarian character, is not subject to reciprocity.“

³⁵Srov. F. Morgensternová: op. cit. pod 7, str. 260.

³⁶H. J. Morgenthau: Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace, New York, 1972, str. 27–28.

³⁷Srov. J. Malenovský: op. cit. pod 15, str. 952–953.

³⁸Srov. J. Malenovský: op. cit. pod 15, str. 952–953.

politického deliktu bezesporu přibližoval účelu latinskoamerických smluv o azylu. Uprchlík se mohl dopustit skutku, jehož naplněním sledoval realizaci politického cíle. Personální ochrana poskytovaná vysílajícím státem se musela uskutečnit v naléhavých případech, čili v čase politických nepokojů, vládou nekontrolovaného násilí, kdy byl uprchlík v nebezpečí života.

Bez pochyby latinskoamerické smlouvy o azylu spatřovaly v politickém pachateli objekt (nikoli subjekt) mezinárodně právní úpravy, jemuž ze smluvních instrumentů plynuly výhody. V takovém právním postavení se uprchlík ocitl v okamžiku naléhavé situace, kdy dočasně ztrácel *de facto* ochranu domovského státu, což se projevilo v útocích na jeho život, fyzickou integritu a svobodu. Proto byl nucen vyhledat útočisko na stálé diplomatické misi, válečné lodi, či letadle, anebo vojenském táboře.

Partikulární smluvní dokument poznamenala neurčitost v zásadních právních pojmech: politický delikvent a naléhavé případy. Zde měl dozajista ležet hmotně právní základ smlouvy. Úmluva je však obsahově propracovanější v naplnění způsobu výkonu azylu. Smlouva přesunula právní esenci azylu do oblasti procesních pravidel mezinárodního práva.

Vágnost v sobě skrývá potencialitu vzniku sporů. V případě Victora Raula Haya de la Torre levicového peruánského politika, jenž se uchýlil na kolumbijské velvyslanectví v Limě, Mezinárodní soudní dvůr neuznal podmínky naléhavosti (conditions of urgency) při udělení diplomatického azylu v budově mise.³⁹ V otázce posouzení skutku uznal Dvůr toliko prozatímní kvalifikaci každého deliktu, jenž byl spáchán uprchlíkem, čímž jen stvrdil trvajících nedostatky partikulární smlouvy.

E)

Americká deklarace práv a povinností člověka

(2. května 1948)⁴⁰

IX. Mezinárodní konference amerických států, uspořádaná v Bogotě, přijala dokument slučující práva a povinnosti jednotlivce, jenž byl sestaven v poválečné náklonnosti internacionalizovat lidská práva, která měla univerzální i regionální rozsah. Bezprostřední příčinou bylo předchozí systematické a hromadné porušování práv jedince v průběhu světového konfliktu.

Tvůrci deklarace jednoznačně vyšli z myšlenek přirozenoprávní školy a uznali, že základní práva člověka nejsou odvozena z faktu, že jedinec je občanem státu,⁴¹

³⁹Srov. International Court of Justice Reports, 1951, str. 71.

⁴⁰American Declaration of the Rights and Duties of Man. O.A.S. Resolution XXX. Novena Conferencia Internacional Americana, Actas y Documentos, Bogotá, 1953, sv. XI., str. 279–302.

⁴¹„The American states have on repeated occasions recognized that the essential rights of man

nýbrž je pojali jako nedílnou součást přirozenosti člověka a jeho osobnosti. V souhrnu 27 práv člověka se v Americké deklaraci vyskytuje právo na azyl, jehož subjektem je jednotlivec (nikoli stát). Americká deklarace práv a povinností člověka tím přerušuje obsahovou kontinuitu azylu a přetváří ho v subjektivní oprávněné jedince v latinskoamerickém právním prostředí, čímž ho současně individualizuje. Podle článku XXVII deklarace každá osoba má právo vyhledat a obdržet azyl na cizím území v souladu se zákony takové země a s mezinárodními dohodami.⁴² Ustanovení článku XXVII stipuluje územní azyl výhradně ve prospěch politických provinilců. Z teritoriálního azylu nemohou získat dobrodíní pachatelé běžných trestných činů.

Americká deklarace práv a povinností člověka zařadila právo jedince na azyl do skupiny individuálních práv jako právo usadit se, právo svobody pohybu⁴³ a právo na státní občanství,⁴⁴ aniž by ovšem našla jejich těsnější souvislosti.

Americká deklarace byla přijata ve formě zjednodušené rezoluce přijaté na konferenci,⁴⁵ kterou charakterizuje právní nezávaznost.⁴⁶ Deklarace nebyla odkazem inkorporována do Charty Organizace amerických států.⁴⁷

are not derived from the fact that he is a national of certain state, but are based upon attributes of his human personality."

⁴²Článek XXVII v anglické verzi zní: „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.“

⁴³Článek VIII deklarace v originále: „Every person has the right to fix his residence within the territory of the state of which he is a national, to move about freely within such territory, and not to leave it except by his own will.“

⁴⁴Článek XIX deklarace v anglickém jazyce je následující: „Every person has the right to nationality to which he is entitled by law and to change it, if he so wishes, for the nationality of any other country that is willing to grant it to him.“

⁴⁵T. Buergenthal – R. Norris – D. Sheltonová: *Protecting Human Rights in the Americas*. Kehl-Strasbourg-Arlington, 1990, str. 4.

⁴⁶„The Declaration was adopted as a non-binding conference resolution that was deemed by those who drafted it to have no legal effect. Very gradually, however, the legal status of the American Declaration began to change. Today it is deemed to be normative instrument that embodies the authoritative interpretation of „fundamental rights of the individual“, which Article 3 (j) of the OAS Charter proclaims.“ T. Buergenthal: *International Human Rights in a Nutshell*. St. Paul, 1988, str. 128–129.

⁴⁷Srov. T. Buergenthal–R. Norris–D. Sheltonová, op. cit. pod ⁴⁵, str. 4.

F)

Úmluva o územním azylu

(28. března 1954)⁴⁸

Účastníci X. Mezinárodní konference, konané v Caracasu, vytvořili dokonalejší smluvní instrument.⁴⁹ Normotvůrcům se zdařilo překonat některé nedostatky předchozích partikulárních smluv. S jednoznačností odlišili územní azyl jako výkon teritoriální svrchovanosti od azylu diplomatického. Smlouva podchytila územní azyl, jakožto právo každého státu přijmout na své území osoby, poněvadž to pokládá za vhodné, aniž by implementací odůvodněně zavdávala příčinu stížnosti jakéhokoli jiného státu, čímž pokračovala v evoluční linii, navozené předchozími smlouvami, a učinila z pojetí Americké deklarace práv a povinností člověka právní odchylku.

V hranicích *ratione personae* úmluvy opustila právně nevypočitatelný termín politického delikventa a zahrнула do svého rámce osoby pronásledované pro jejich názory, politická spojení anebo činy, které mohou být považovány za politické trestní skutky (persecuted for their beliefs, opinions, or political affiliations, or for acts which may be considered as political offenses).

Žádná strana nepodléhá podle úmluvy závazku vydat nebo vyhostit ze svého území osoby pronásledované z politických důvodů nebo deliktů. Ani oprávnění extradice není použitelné ve spojení s osobami, které jsou hledány pro politické delikty, nebo kriminální činy spáchané kvůli politickým cílům, anebo když je vydání osob převážně požadováno z politických pohnutek. Předchozími ustanoveními tato úmluva vyhradila institut teritoriálního azylu pro osoby politicky pronásledované, čímž funkčně kráčela ve slépějích evropské zkušenosti minulých století.

Ochranu úmluva spojuje s politickými svobodami zejména svobodou projevu myšlení, v souladu s níž se jedinec sebeurčuje prostřednictvím chtění, myšlení, nebo vírou, poněvadž jeho intelektuální činy jsou nezávislé, třebaže spočívají svými kořeny v lidské činnosti.⁵⁰ V tomto smyslu si nemůže smluvní stát stěžovat na názory vyjádřené proti němu anebo jeho vládě azylanty či uprchlíky, ledaže takové jednání zakládá systematickou propagandu podněcující použití síly či násilí proti vládě stěžujícího si státu.

Žádná smluvní strana nedisponuje právem požadovat omezení svobody azylantů a uprchlíků shromažďovat se a sdružovat se s výjimkou situace, kdy účelem realizace

⁴⁸Convention on Territorial Asylum. Collection of International Instruments Concerning Refugees. Ženava, 1990, str. 264–267.

⁴⁹Článek 1 úmluvy v anglické verzi je následující: „Every state has the right, in 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.“

⁵⁰Srov. D.H.M. Meuwissen: *The Practical Impact of the Idea of Human Rights*. Rechtsphilosophie und Rechtstheorie, 1989, č. 3, str. 207.

takové svobody je podněcování použití síly a násilí proti dotčenému státu.

Na straně druhé však úmluva zasahuje do fyzické svobody politických azylantů, jimž byl udělen útulek, kdy na žádost zainteresovaného státu lze střežit nebo i internovat takové osoby v rozumné vzdálenosti od hranic, jestliže představují známé vůdce rozvratného hnutí, kteří sledují cíl uchopení moci. Omezení fyzické svobody může být zamezeno na přání internovaného opustit území, přičemž odchod azylanta musí být notifikován státu původu. Guatemala potvrdila, že termín „internování“ obsažený v článku 9 úmluvy znamená pouze umístění v určité vzdálenosti od hranice,⁵¹ což nepředstavuje absolutní zásah do fyzické svobody jednotlivce.

G)

Úmluva o diplomatickém azylu

(28. března 1954)⁵²

Úmluva o diplomatickém azylu schválená totožnou meziamerickou konferencí, konanou v Caracasu, završuje regionální kodifikační úsilí při úpravě tohoto institutu.⁵³ Konvence propůjčuje oprávnění smluvnímu státu poskytnout azyl, aniž by ho zavázala tak učinit nebo konstatovat důvody neudělení útočiště.⁵⁴ Korelativní povinnost ukládá teritoriálnímu státu strpět udělení diplomatického azylu osobě hledané z politických důvodů nebo pro politické delikty, spáchané na jeho území, přestože se jedná o intervenci do záležitostí výlučně patřících do kompetence teritoriálního státu. Taková derogace územní svrchovanosti nemůže být uznána, ledaže její právní základ je založen v každém zvláštním případě.⁵⁵ Místy pro udělení diplomatického azylu se mohou stát stálé diplomatické mise,⁵⁶ válečné lodě,⁵⁷ vojenské tábory a letadla. Jestliže Havanská úmluva z roku 1928 otvírala široký interpretační prostor, pak Caracaský právní dokument zpřesňuje místa pro poskytnutí azylu. Za vyslanectví pokládá sídlo mise a rezidenci vedoucího mise a dále zařízení určená pro uprchlíky, když počet azylantů překročil kapacitu budov. Úmluva o diplomatickém azylu

⁵¹ „We affirm, likewise, that the term „internment“ in Article 9 means merely location at the distance from the border.“ Collection of International Instruments Concerning Refugees. Ženeva, 1990, str. 267.

⁵² Convention on Diplomatic Asylum. Collection on International Instruments Concerning Refugees. Ženeva, 1990, str. 268–273.

⁵³ Úmluva o diplomatickém azylu vstoupila v platnost 29. prosince 1954 v souladu s článkem 23.

⁵⁴ „Every state has the right to grant asylum, but it is not obligated to do so or to state its reasons for refusing it.“

⁵⁵ International Court of Justice Reports, 1950, str. 274.

⁵⁶ Srov. Vídeňskou úmluvu o diplomatických stycích z roku 1966.

⁵⁷ „Válečná loď může být chápána jako jedno ze ztělesnění myšlenky nezávislosti státu.“ R.-J. Dupuy-D. Vignes: Law of the Sea. Dordrecht-Boston-Lancaster, 1991, sv. 1, str. 251.

jednoznačně vyloučila z užívání konzulární úřady, kde v 19. století hledaly útočiště pronásledované osoby. V Haiti se děleodobě vyvíjel zvyk udílet konzulárnímu úřadu výsadu chránit uprchlíky, což bylo diktováno požadavkem lidskosti.⁵⁸ Chráněným místem se nemohou stát válečné lodě a letadla, dočasně se nacházející v opravných či loděnicích. V předchozích dobách válečné lodi požívaly exteritorialitu, čímž byly vyloučeny z kontroly pobřežního státu. Téhož právního výsledku je dosaženo vlastním výkonem veřejných služeb, které poskytuje stát, pod jehož vlajkou válečné plavidlo pluje.⁵⁹ Vzdor tomu, že obchodní lodě nepodléhají vynětí z jurisdikce pobřežního státu, objevovaly se řídce případy udělení útočiště na takových plavidlech v 19. století, což bylo způsobeno skutečností, že obchodní lodě podléhají jak vnitrostátním pravidlům teritoriálního státu (clo, technologické inspekce), tak jurisdikci práva státní vlajky. Poskytnutí útočiště na obchodních lodích úmluva zapověděla.

V článku 3 zpřesnila kvalifikaci osob vyloučených z působnosti úmluvy, když stanovila, že je protiprávní poskytovat diplomatický azyl osobám, proti nimž v daném čase bylo vzneseno obvinění nebo jsou vyšetřováni za spáchání běžných kriminálních deliktů, anebo je již obvinil řádný příslušný soud a dosud nebyl vynesen rozsudek. V případě, že na určená místa *de facto* vstoupí jedinci trestně odpovědní za vykonané kriminální skutky, je povinen dotčený stát vyzvat takové osoby, aby opustily tyto prostory, anebo je může vydat teritoriálnímu státu.

Caracaská úmluva pojmově vyjasňuje, co představují naléhavé případy (urgent cases) v časovém i věcném rozsahu. V temporálním smyslu lze azyl udělit v období přísně nutném pro odjezd chráněného jedince z území státu až do okamžiku, kdy již jeho život, svoboda a osobní integrita nemůže být ohrožena anebo je jeho bezpečnost zajištěna jiným způsobem. Z časového vymezení pramení dočasnost ochrany ze strany státu, jenž poskytl útulek.⁶⁰ Diplomatický azyl nahrazuje ztrátu ochrany a bezpečí. Naléhavé případy jsou vymezeny věcně, neboť se jimi rozumí situace, kdy jednotlivec je hledán jinými osobami nebo davy, nad nimiž orgány teritoriálního státu ztratily kontrolu, nebo samotnými složkami státní moci, a nalézá se v nebezpečí zbavení života nebo svobody, protože je pronásledován a nemá možnost bez rizika získat bezpečí jiným způsobem.⁶¹

⁵⁸ „Scheiter in consulates should in future be extended only to persons in imminent peril of their lives, and where such action is called for by the common dictates of humanity.“ F. Morgansternová: op. cit. pod 7, str. 252.

⁵⁹ Srov. R.J. Dupuy-D. Vignes: op. cit. pod 57, str. 251.

⁶⁰ Článek 5 úmluvy v anglickém jazyce zní: „Asylum may not be granted except in urgent cases and for the period of time strictly necessary for the asylee to depart from the country with the guarantees granted by the Government of the territorial state, to the end that his life, liberty, or personal integrity may not be endangered, or that the asylee's safety is ensured in some other way.“

⁶¹ Článek 6 má následující znění v anglické verzi: „Urgent cases are understood to be those, among others, in which the individual is being sought by persons or mobs over whom the authorities have lost control, or by the authorities themselves, and is in danger of being deprived of his life or liberty because of political persecution and can not, without risk, ensure his safety in any other way.“

Povahu činu nebo motivy pronásledování určuje stát poskytující azyl. Diplomatický zástupce, kapitán válečného plavidla nebo vojenského letadla, či velitel vojenského tábora musí přitom brát zřetel na údaje poskytnuté teritoriální vládou při zvažování rozhodnutí o udělení útočiště. Skutečnost, že vláda teritoriálního státu neuzná poskytnutí azylu, neprejudikuje provádění úmluvy.

Tradičně vláda teritoriálního státu má právo požadovat, aby azylant opustil území. Současně se státu ukládá závazek zajistit záruky a korespondující bezpečný doprovod (safe conduct) azylanta, ledaže by tomu překážela okolnost vylučující protiprávnost, spočívající ve vyšší moci (*force majeure*). Stát udílející azyl disponuje oprávněním žádat písemné garance od teritoriálního státu. Tento může rovněž upozornit na vhodnou cestu, zohledňující rychlost a podmínky bezpečnosti přepravy, aniž by určil místo určení. Během cesty nemůže azylant přerušovat na delší čas transport s výjimkou naléhavých událostí.

Stát poskytující azyl nepodléhá smluvní povinnosti zajistit usazení azylanta na svém území. Navrácení do státu původu se může uskutečnit na výslovné přání dotčené osoby.

Poskytnutím azylu lze vyvolat přerušení diplomatických styků mezi zainteresovanými státy. V takové situaci musí diplomatický zástupce, jenž rozhodoval o udělení útulku, opustit v rozumné době přijímající stát. V důsledku odchodu diplomata ze země je azylant odevzdán diplomatické misi třetího státu, který je stranou úmluvy za trvání smluvních záruk. Je-li řešení fakticky nemožné, hledá se stát, který se uvolí zajistit diplomatický azyl. Diplomatický azyl není podřízen reciprocitě a vztahuje se na každou osobu bez ohledu na její státní občanství. Výhody z úmluvy nemůže získat jednotlivec bez státního občanství. Občanství totiž zprostředkovává kontakt s mezinárodním právem.

Úmluva, jež téměř uzavírá regionální kodifikaci, vyvažuje hmotně právní ustanovení s procesem výkonu azylu a zaplňuje interpretační prostory i právní mezery předchozích smluvních dokumentů. Její právní náplň poukazuje na ryze individuální pojetí poskytování ochrany vyhrazené politickým odpůrcům. Institut diplomatického azylu nemůže zajistit útočiště pro hromadný únik osob. Svoji funkcí spíše směřuje k zabezpečení útulku pro politické odpůrce, čímž se stává poněkud exkluzivním právním institutem.

Kodifikační proces vrcbolí až Americkou úmluvou o lidských právech z 22. listopadu 1969, která vstoupila v platnost 18. července 1978 ve shodě s článkem 74. Americká úmluva o lidských právech v článku 22 odst. 7 stipuluje právo každé osoby vyhledat a být jí poskytnut azyl na cizím území (the right to seek and be granted asylum in a foreign territory) v souladu se zákonodárstvím státu a mezinárodními

úmluvami.

* * *

SUMMARY

Asylum in latin america

The author describes the development of asylum. He states that the theory of exterritoriality originally assimilated territorial and diplomatic asylum in the 17th century. There existed the discrepancy between both institutions from the point of view of protected persons. Diplomatic asylum related to each individual while territorial asylum concerned persons persecuted for political reasons or offenses.

The author continues with analysis of the Treaty on International Penal Law of January 23, 1889, the Convention on Asylum of February 20, 1928, the Convention on Political Asylum of December 26, 1933, the Convention on Territorial Asylum of March 28, 1954 and the Convention on Diplomatic Asylum of March 28, 1954. He claims that every state has the right under conventions, in the exercise of its sovereignty, to admit into its territory a person who is sought for political crime or for common offense committed for political ends. Every state also has the right to grant diplomatic asylum, but it is not obligated to do so. Diplomatic asylum can be granted in legations, war vessels, and military camps or aircraft, to a person being sought for political reasons or for political offenses. Granting diplomatic asylum is derogation of sovereignty of the territorial state and its has to respect it in accordance with provisions of the convention.