

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Terorismus, extradice a princip non-refoulement

Renáta Klečková*

Je v diskreci hostitelského státu určit, zda daná osoba naplňuje definiční znaky uprchlické definice vtělené do Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a Protokolu z roku 1967 (dále jen Ženevská úmluva). Dané rozhodnutí má účinky *erga omnes partes*. Tudíž má závazné účinky ke všem smluvním stranám Ženevské úmluvy. Uprchlický status tak, jak byl určen jednou smluvní stranou, může být zpochybňován jinou stranou pouze ve výjimečných případech a to tam, kde

se prokazatelně dokáže, že daná osoba nesplňuje požadavky Ženevské úmluvy a osoba spadá pod článek 1F.¹ Jak při extradici, tak při exkluzi musí dožadovaný/hostitelský stát splnit svůj závazek plynoucímu mu ze zákazu *refoulement*. Musíme se tedy ptát. Jakou roli hraje princip *non-refoulement* ve vztahu terorismus, extradice, azyl? Nástin odpovědi na tuto otázku budiž cílem tohoto příspěvku.

* Mgr. Renáta Klečková, doktorandka katedry mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Executive Committee, Conclusion No. 12 (XXIX) – 1978 on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status, bod (g), UNHCR, „Note on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees“, EC/SCP/9, 24 August 1978.

ČL. 33 ŽENEVSKÉ ÚMLUVY

1. Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.
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.

Princip *non-refoulement* je jedním ze základních stavebních kamenů uprchlického práva. Jeho normativní odraz v užší podobě je obsažen v čl. 33(1) Ženevské úmluvy. Vztahuje se na všechny osoby, které spadají pod osobní rozsah definice uprchlíka dle čl. 1A(2) Ženevské úmluvy. Jelikož právní status uprchlíka je deklaratorním právním aktem, vtaňuje se princip *non-refoulement* i na osoby, o jejichž právním postavení nebylo ještě s konečnou platností rozhodnuto. Zákaz navrácení je závazný pro všechny smluvní strany Ženevské úmluvy a/nebo Protokolu a vztahuje se na jednání všech orgánů státu a osob jednajících jeho jménem.²

Z jazykového obratu – *ani žádným jiným způsobem* – je zřejmé, že tvůrci Ženevské úmluvy nezamýšleli, aby byl tento článek v přímém vztahu k extradici.³ Z *travaux preparatoires* vyplývá, že francouzský delegát požadoval, aby bylo do zprávy zapsáno, „že čl. 33 je bez jakékoliv prejudice k právu extradice“ a že zde nebyl jiný protinázor.⁴ Extradice je tak z rozsahu čl. 33 vyňata, ačkoli záměrem *Ad hoc* přípravného výboru, stejně jako konference zplnomocněnců bylo, aby slovo *expel* nebo *return (refouler)* „bylo dostatečně široké, aby pokrylo rozdílnou praxi uplatňovanou v různých státech.“⁵

Jediná výjimka, která je úmluvou z principu *non-refoulement* povolena je obsažena v čl. 33(2). Těžit z tohoto ochranného principu nemohou uprchlíci, u kterých jsou závažné důvody domnívat se, že jsou ohroženi pro národní bezpečnost nebo, kteří byli shledáni vinnými ze zvláště závažného trestného činu,

který zakládá nebezpečí pro společnost hostitelské země. Na základě tohoto ustanovení může hostitelský stát navrátit uprchlíka do země, kde může čelit pronásledování z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině, náboženství, rase, zastávání politického názoru nebo národnosti. Ovšem využití tohoto ustanovení musí být v souladu s principem proporcionality, nezbytnosti a požadavkem na spravedlivý proces.⁶ Klíčovým pojmem v této limitační klauzuli je slovo „nebezpečný.“ Delegát Velké Británie řekl, že „nebezpečí“ znamená, že nutnost navrácení uprchlíka převažuje nad hrozbou veřejné bezpečnosti, která by vyvstala, kdyby mu bylo dovoleno zůstat na území hostitelského státu.⁷ Nebezpečí musí znamenat přítomné nebo budoucí nebezpečí.⁸ Zde je rozdíl oproti článku 1F(b) Ženevské úmluvy, protože to, že byl v minulosti spáchán nějaký zločin ještě neimplikuje fakt, že tento uprchlík je/bude přítomným/budoucím nebezpečím v hostitelském státě. Samotné odsouzení pro trestný čin není nutné pro vyloučení z důvodu národní bezpečnosti. Odsouzení pro špionáž nebo jinou aktivitu, která je tradičně označována jako hrozba pro národní bezpečnost by nemělo být samo o sobě zárukou aplikace čl. 33(2).⁹

UNHCR vyjádřilo názor, že „je jasné, že výraz zvláště závažný je užším významem slova trestný čin. Ačkoli rozhodnutí, zda trestný čin je zvláště závažný bude záležet na každém konkrétní případě, musí se většinou jednat o hrdeční zločin (vražda, znásilnění, ozbrojená loupež, atd.). Není možné sestavit seznam takovýchto zločinů, protože podle obecných principů trestního práva, to není zločin, ale pachatel, kdo je trestán.“¹⁰ Výkladem čl. 33(2) dle Vídeňské úmluvy o smluvním právu lze dospět k závěru, že zde musí být souvislost mezi zločinem, odsouzením a faktem, že uprchlík konstituuje nebezpečí pro společnost.

Koncept „nebezpečí pro společnost“ se liší od konceptu „nebezpečí pro zem.“ Tento rozdíl, který je obsažen v čl. 33(2) byl vysvětlen francouzským delegátem, který řekl, „že tento čl. je možností pro stát trestat aktivitu ...přímo namířené proti národní bezpečnosti nebo aktivitu, které zakládají nebezpečí pro společnost.“¹¹ *Travaux preparatoires* je velmi zkoupé nato, co bylo myšleno ohrožením společnosti. Ale zdá se, že oním důvodem této formulace bylo to, že vláda Velké Británie přesně nevěděla jak se vypořádat s případy,

² Commentary on the Refugee Convention 1951, Articles 2–11, 13–37, UNHCR, Geneva, October 1997, comments to Article 33.

³ Tamtéž.

⁴ Tamtéž.

⁵ Tamtéž.

⁶ Tamtéž.

⁷ Tamtéž.

⁸ Tamtéž.

⁹ Tamtéž.

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ Tamtéž.

kdy uprchlík porušoval veřejný pořádek Velké Británie, ale nejednalo se o obecné zločiny, ale o takové aktivity, které vyvolávají veřejné nepokoje. Izraelský delegát k tomu dodal, že se jedná o problém sociálně nebezpečných jednotlivců, kteří jsou právně oprávněni ke svobodě. Hostitelské zemi by však přinesli ještě více zla. Stojí zde tedy právo azylu proti povinnosti státu chránit svojí vlastní bezpečnost. Společností je rozuměna populace jako celek. Nebezpečí pro společnost pak tedy znamená nebezpečí pro mírumilovný život. Tímto nebezpečím může být klidně recidivist, jehož jednotlivé trestné činy nenaplní podmínky závažnosti.¹²

Princip *non-refoulement* není úmluvou koncipován jako princip absolutní. Jestliže jsou splněny požadavky čl. 33 odst. 2, může být uprchlík vrácen za hranice země, kde může čelit pronásledování z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině, náboženství, rase, zastávání politického názoru nebo národnosti. Ovšem princip *non-refoulement* není pouze součástí této úmluvy. Díky tohoto principu jsou mezinárodnímu právu známe i v absolutní podobě.

PRINCIP NON REFOULEMENT

V případě *Suresh v. Canada* bylo řečeno, že v mezinárodním kontextu jsou 3 indicie, že zákaz mučení je kogentní normou mezinárodního práva. (1) velký počet mnohostranných nástrojů zakazuje mučení, (2) žádný stát nikdy nelegalizoval mučení nebo neuznal jako úmyslnou praktiku, (3) mnoho mezinárodních orgánů tvrdí, že zákaz mučení se stabilizoval do kogentní normy.¹³

Princip *non refoulement* je obsažen v celé řadě mezinárodních dokumentů. Úmluva proti mučení a Ev-

ropská úmluva o lidských právech a základních svobodách stojí na absolutním zákazu *non-refoulement* ve vztahu k mučení, krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Zákaz mučení, krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu je normou *ius cogens*.¹⁴ Výbor proti mučení adresoval všem členským státům směrnicí k aplikaci čl. 3 Úmluvy proti mučení a nelidskému zacházení.¹⁵ Dle této směrnice se článek 3 vztahuje na případy,¹⁶ kde jsou dány závažné důvody domnívat se, že by osoba mohla čelit mučení, jak jej definuje čl. 1 Úmluvy proti mučení.¹⁷ Výbor je toho názoru, že pojem „jiný stát“ se vztahuje na stát, do kterého bude jednotlivec přímo vyhoštěn, navrácen nebo vydán, stejně jako na kterýkoliv stát, kam může být následně jednotlivec vyhoštěn, navrácen nebo vydán.¹⁸

Systematickým výkladem s čl. 1 se kritéria uvedená v čl. 3(2) „*existence trvalého hrubého, zřejmého nebo masového porušování lidských práv*“ vztahují pouze na porušení, podněcování nebo s výslovným svolením nebo acquiscencí veřejného činitele nebo osoby jednající z úředního pověření. Důkazní břemeno leží na jednotlivci. Tento musí prokázat, že bude v nebezpečí mučení a že důvody proto věřit tomu, jsou podstatné a že takovéto nebezpečí je osobní a přítomné. Tento test je nazýván jako test „podstatných důvodů“ (*substantial grounds*). Což znamená, že aby vyvstala odpovědnost státu, musí jednotlivec předložit důkazní materiály. Ovšem smluvní strana i Výbor proti mučení jsou zavázány posoudit, zda jsou splněny podstatné důvody proto domnívat se, že jestliže bude osoba vypovězena, navráćena nebo vydána, bude jí hrozit mučení. Riziko mučení však musí být založeno „na více jak teorii podezření.“ Nicméně riziko nemusí splňovat test vysoké pravděpodobnosti.¹⁹

¹² Tamtéž.

¹³ *Suresh v. Canada* (Minister of Citizenship and Immigration) 2002 SCC 1.

¹⁴ Např. ICTY in *Prosecutor v. Anto Furundžija*, 10 December 1998, odst. 143–157, House of Lords in *Pinochet Ugarte*, re. [1999], odst. 109–109.

¹⁵ General Comment adopted by the CAT (1996), UN doc. HRI/GEN/1/Rev. 7, 12 May 2004, str. 291–294.

¹⁶ Čl. 3

1. Žádný stát, který je smluvní stranou této úmluvy, nevypoví, nevrátí či nevydá osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení.
2. Pro účely stanovení toho, zda existují takovéto důvody, vezmou příslušné orgány v úvahu veškeré související okolnosti, včetně, v odůvodněných případech, existence trvalého hrubého, zřejmého nebo masového porušování lidských práv v daném státě.

¹⁷ Čl. 1

1. Pro účely této úmluvy výraz „mučení“ znamená jakékoli jednání, jímž je člověku úmyslně působena silná bolest nebo tělesné či duševní utrpení s cílem získat od něho nebo od třetí osoby informace nebo přiznání, pötrestat jej za jednání, jehož se dopustil on nebo třetí osoba nebo z něhož jsou podezřelí nebo s cílem zastrašit nebo přinutit jej nebo třetí osobu nebo z jakéhokoli jiného důvodu založeného na diskriminaci jakéhokoli druhu, když taková bolest nebo utrpení jsou působeny veřejným činitelem nebo jinou osobou jednající z úředního pověření nebo z jejich podnětu či s jejich výslovným nebo tichým souhlasem. Toto vymezení nezahrnuje bolest nebo utrpení, které vznikají pouze v důsledku zákonných sankcí, jsou od těchto sankcí neoddělitelné nebo jsou jimi vyvolány náhodou.
2. Tento článek je bez újmy jakémukoli mezinárodnímu dokumentu nebo národnímu zákonodárství, jež obsahují či mohou obsahovat ustanovení širšího použití.

¹⁸ The Committee is of the view that the phrase „another State“ in article 3 refers to the State to which the individual concerned is being expelled, returned or extradited, as well as to any State to which the author may subsequently be expelled, returned or extradited. General Comment adopted by the CAT (1996), UN doc. HRI/GEN/1/Rev. 7, 12 May 2004, str. 291–294.

¹⁹ UN doc. HRI/GEN/1/Rev. 7, 12 May 2004, str. 291–294.

V rozhodnutí *Chipana v. Venezuela* Výbor proti mučení řekl, že pro účely extradice, aby dožádaný stát porušil závazek plynoucímu mu z čl. 3 úmluvy, musí zde být specifický důvod proto domnívat se, že dané osobě osobně mučení hrozí.²⁰ Existence trvalého hrubého, zřejmého nebo masového porušování lidských práv v žádajícím státě není sama o sobě dostatečným důvodem. A opačně. Neexistence takového stavu ještě neznamena, že osoba není v nebezpečí mučení v jejím konkrétním případě.²¹

Zákaz mučení, krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu je taktéž obsažen v čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Tento článek není omezen žádnou limitující klauzulí a neuplatní se na něj ani derogační klauzule čl. 4 Paktu. Výbor pro lidská práva konstatoval, že neexistují žádné ospravedlňující ani polehčující okolnosti, které by mohly ospravedlnit porušení článku 7 z jakéhokoli důvodu.²²

Pakt neposkytuje žádnou definici konceptu čl. 7. Podle Výboru se čl. 7 vztahuje jak na činy, které způsobují fyzické utrpení tak na činy, které způsobují oběti utrpení psychické. Tam kde existuje trest smrti, kromě toho, že musí být striktně uplatňován podle čl. 6, musí být také vykonán tak, aby způsobil co nejmenší tělesné a psychické utrpení.²³ V tomto kontextu posuzoval Výbor případ *Ng v. Canada* kde řekl, že trest smrti provedený plynem byl v rozporu s mezinárodně akceptovanými principy lidského zacházení, protože udušení prodlužuje utrpení a agónii. Jedná se tedy o porušení čl. 7 Paktu.²⁴

V případě *Kindler v. Canada* Výbor shledal, že smluvní strana porušuje závazky plynoucí jí z Paktu, jestliže jako nutné a předvídatelné důsledky rozhodnutí o osobě spadající pod jeho jurisdikci způsobí, že práva této osoby podle tohoto Paktu budou porušena v jurisdikci jiné.²⁵

NON-REFOULEMENT A EVROPSKÁ ÚMLUVA O LIDSKÝCH PRÁVECH

Na základě jurisprudence Evropské komise a Evropského soudu pro lidská práva je čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách absolutním zákazem *non-refoulement*.²⁶ Nevztahuje se na něj ani ospravedlnění z důvodu veřejného pořádku ani národní bezpečnosti a může být porušen i jako důsledek chování soukromých osob.²⁷

V průlomovém případě *Soering v. United Kingdom* Evropský soud pro lidská práva vyjasnil vztah mezi extradicí a čl. 3 úmluvy.²⁸ Podle Evropského soudu je dožádaný stát odpovědný za všechny předvídatelné následky extradice, které nastanou mimo jeho jurisdikci. Soud řekl: „bylo by silně neslučitelné s hodnotami úmluvy, která je postavená na společných dědičných hodnotách politických tradic, svobod a právního státu, jak o tom hovoří preambule, kdyby smluvní strana vědomě předala osobu jinému státu, kde by byl podstatný důvod domnívat se, že by tam daná osoba mohla čelit mučení, aniž by záleželo na tom, jak ohavný čin spáchala. Ačkoli není zákaz extradice výslovně zmíněn v čl. 3, byla by extradice proti duchu a účelu čl. 3 a z pohledu Soudu je v čl. 3 inherentně zákaz extradice obsažen.“²⁹

NON-REFOULEMENT A TERORISMUS

Jak univerzální, tak regionální systém mezinárodního práva klade důraz nato, že státy mají povinnost chránit ty, kteří spadají pod jeho jurisdikci před terorismem.³⁰ To ovšem neznamena, že je pravomoc státu v tomto ohledu bezbřehá. Z pohledu mezinárodního práva je diskrece státu limitována mezinárodně-právními závazky.

²⁰ *Chipana v. Venezuela* (110/1998), 10 November 1998, UN doc. CAT/C/21/D/110/1998, odst. 6.2.

²¹ Tamtéž, odst. 6.3.

²² Human Rights Committee, *General Comment No. 20* (Article 7), UN doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 12 May 2004, str. 150–153.

²³ Tamtéž.

²⁴ *Ng v. Canada* (469/1991), 5 November 1993, UN doc. CCPR/C/49/D/469/1991, odst. 16.4.

²⁵ CCPR/C/48/D/470/1991, bod 6.2. the Committee held that a State party may itself be in violation of the ICCPR if, as a necessary and foreseeable consequence of a decision it takes relating to a person within its jurisdiction, that person's rights under the Covenant will be violated in another jurisdiction.

²⁶ Čl. 3

Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

²⁷ Např. *Cruz Varas v. Sweden*, Application No. 15576/89, 20 March 1991; *Vilvarajah and others v. United Kingdom*, Application Nos. 13163/87; 00013164/87; 00013165/87; 00013447/87; 00013448/87, 30 October 1991; *Chahal v. United Kingdom*, Application No. 22414/93, 15 November 1996; *Ahmed v. Austria*, Application No. 25964/94, 17 December 1996, *Mamatkulov and Abdurasulovic v. Turkey*, Application Nos. 46827/99 and 46951/99, 6 February 2003.

²⁸ *Soering v. United Kingdom*, Application No. 14038/88, 7 July 1989.

²⁹ Tamtéž.

³⁰ Digest of Jurisprudence of the UN and Regional organizations on the protection of Human Rights while countering Terrorism, str. 11.

www.unhcr.ch/html/menu6/2/digest.doc.

Termíny jako „nebezpečí pro bezpečnost země“ a „terorismus“, ačkoli jsou právně nedefinované, nejsou neústavně vágní.³¹ Termín „nebezpečí pro bezpečnost země“ musí být vykládán v souladu s mezinárodními normami. Osoba, která konstituuje ohrožení bezpečnosti země musí představovat vážnou hrozbu pro bezpečnost hostitelské země, ať přímo nebo nepřímo. Hrozba, aby byla „vážná“, musí být založená na objektivním oddůvodněném podezření na základě důkazů a musí zahrnovat podstatnou hrozící škodu.³²

To zda riziko ohrožení národní bezpečnosti je dostatečné k ospravedlnění navracení, vyhoštění žadatele o azyl, uprchlíka, cizince je otázkou zhodnocení a úsudku. Určitý stupeň rizika mučení v zemi původu může být vyvážen závažnými teroristickými aktivitami dotčeného a tudíž navracení je v souladu s právem. Kde je ovšem ona hranice rizika? V případě *Suresh* bylo řečeno, že jedinec musí prokázat, že osobně čelí riziku mučení v souladu s testem „podstatných důvodů“ (*substantial grounds*).³³ Je tak nezbytné vzít v potaz stupeň pravděpodobnosti ohrožení národní bezpečnosti. Důležitost bezpečnostních zájmů, které jsou ohroženy. A vážnost následků navracení pro konkrétní dotčenou osobu.

KONFLIKT ZÁVAZKŮ

Většina států je vázána extradičními smlouvami a jinými extradičními ustanoveními v mnoha mezinárodních dokumentech. Současně mají státy závazek nevydat, jestliže nastanou některé okolnosti předvídané mezinárodním uprchlickým právem a lidskými právy obecně. Jedná se zejména o závazek plynoucí z principu *non refoulement*. V rámci boje s terorismem se částečně problematika terorismu přesunula do, za určitých okolností, právně závazných rezolucí Rady bezpečnosti, které podle čl. 103 Charty OSN mají aplikační přednost před jinými smluvními závazky. Kogentní charakter zákazu zločinů proti lidskosti a mučení je normou *erga omnes*. Podle mezinárodního práva mají prameny mezinárodního práva stejnou právní sílu. To ovšem může vyvolat konflikt závazků obsažených

v různých smlouvách nebo v obecném mezinárodním právu. V mezinárodním právu mohou vyvstat tři situace, které vedou ke konfliktu závazků: (1) konflikt mezi odlišným pochopením nebo interpretací obecného práva, (2) konflikt mezi obecným a konkrétním, jako výjimkou k obecnému, (3) mezi dvěma speciálními normami.³⁴ Tento konflikt může vést k fragmentaci mezinárodního práva. Konkrétní konflikt musí být řešen v souladu s principy mezinárodního práva.

Řešení konfliktu závazků je často otázkou (a) interpretace mezinárodních smluv ve světle „jakýchkoliv relevantních pravidel mezinárodního práva aplikovatelných ve vztahu mezi smluvními stranami“ v kontextu rozvoje mezinárodního práva,³⁵ (b) provádění po sobě uzavřených smluv, které se týkají téhož předmětu,³⁶ (c) existence neformální hierarchie pravidel mezinárodního práva.

PRAVIDLO LEX SPECIALIS

Zásada *lex specialis* by měla harmonizovat konflikt prostřednictvím interpretace nebo založením jasného vztahu priority mezi nimi. Pravidlo samo o sobě nikdy není obecné nebo speciální. Obecným či speciálním se stává až v okamžiku, kdy je ve vztahu k jinému pravidlu.³⁷ Princip, že speciální norma deroguje normu obecnou byla tradičně uznávanou maximou právní interpretace a technikou pro řešení konfliktu norem. Koskenniemi vidí v principu *lex specialis* obecné pravidlo ve čtyřech případech: (a) určuje vztah mezi dvěma ustanoveními (speciálním a obecným) v rámci jednoho dokumentu,³⁸ (b) mezi ustanoveními dvou odlišných nástrojů,³⁹ (c) mezi smluvní a nesmluvní normou,⁴⁰ (d) mezi dvěma nesmluvními normami.⁴¹

Článek 30 Vídeňské úmluvy o smluvním právu stanoví obecné pravidlo provádění po sobě jdoucích smluv týkajících se téhož předmětu, které explicitně nestanoví vlastní pravidlo provádění. Tímto pravidlem jsou pravidla speciality a posteriority. Toto pravidlo se ovšem nevztahuje na smlouvy, které neupravují tentýž předmět. Tento článek se nikterak nedotýká platnosti smluv.

³¹ *Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* 2002 SCC 1.

³² Tamtéž.

³³ Tamtéž.

³⁴ ILC, Fifty – fifth Session, Chapter X, Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law, str. 272.

³⁵ Čl. 31(3)(c) Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

³⁶ Čl. 30 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

³⁷ A/CN.4/L.663/ Rev. 1, 28 July 2004, str. 5.

³⁸ *Beagle Channel Arbitration case*, in A/CN.4/L.663/ Rev. 1, 28 July 2004, str. 5.

³⁹ *Mavrommatis Palestine Concessions case*, in A/CN.4/L.663/ Rev. 1, 28 July 2004, str. 5.

⁴⁰ *INA Corporation v. Government of the Islamic Republic of Iran case*, in A/CN.4/L.663/ Rev. 1, 28 July 2004, str. 6.

⁴¹ *Right of Passage case*, in A/CN.4/L.663/ Rev. 1, 28 July 2004, str. 6.

HIERARCHIE NOREM V MEZINÁRODNÍM PRÁVU

Komise pro mezinárodní právo mluví o neformální hierarchii mezinárodního práva: *jus cogens*, závazky *erga omnes*, čl. 103 Charty OSN, jako pravidlech konfliktu.⁴² Smyslem těchto norem je stanovit prioritu norem mezinárodního práva, nikoliv vnést hierarchii do pravidel mezinárodního práva.⁴³

KONFLIKT ZÁVAZKŮ VE VZTAHU TERORISMUS: EXTRADICE, AZYL

Některé extradiční smlouvy obsahují ustanovení, která řeší vztah k jiným smlouvám. Např. čl. 28 Evropské úmluvy o vydávání (1957) stanoví přednostní aplikaci této úmluvy před jakýmkoliv jinými závazky plynoucími z jiných extradičních smluv platných mezi smluvními stranami. V celkovém kontextu mezinárodního práva jsou však zvláště důležité lidskoprávní smlouvy, které nevytvářejí pouze subjektivní reciproční práva a povinnosti mezi státy, ale spíše zvláštní právní pořádek zahrnující objektivní závazek státu k ochraně lidských práv.⁴⁴

Mimoto, že jsou lidská práva chráněna mnohými mezinárodními smluvními nástroji, jsou i některá z nich obsahem *jus cogens*. Výbor pro lidská práva sestavil seznam příkladů, které podle něj vyvolávají porušení imperativních norem mezinárodního práva, kam zařadil činy jako brání rukojmích, ukládání kolektivních trestů, svévolné zbavení osobní svobody, atd.⁴⁵ Článek 53 a 64 Vídeňské úmluvy o smluvním právu jasně říká, že smlouvy, které jsou v rozporu s imperativní normou obecného mezinárodního práva jsou nulitní. Z tohoto výkladu je tedy patrné, že zákaz předání osoby do země, kde by jí hrozilo mučení nebo nelidské zacházení vždy převládá nad povinností státu vydat osobu na základě extradiční smlouvy.

Konflikty, které vyvstanou pro dožadující stát na jedné straně splnit závazek plynoucí z extradiční smlouvy a na straně druhé závazky obsažené v mezinárodních lidskoprávních a uprchlických úmlouvách, které ovšem nemusí obsahovat ambít chráněný imperativní normou mezinárodního práva, je řešen na základě závazků, které státům ukládá Charta OSN. Články 55(c) a 56 Charty OSN ukládají státům povinnost

podporovat a respektovat lidská práva a článek 103 stanoví přednostní použití závazků plynoucích z charty OSN.⁴⁶

Např. rezoluce Rady bezpečnosti 1373 (2001) přijatá na základě Kapitoly VII Charty OSN je závazná pro všechny členy OSN. Stanoví, že jakýkoliv čin mezinárodního terorismu je ohrožením pro mezinárodní mír a bezpečnost a ukládá státům závazek na dosažení výsledku v podobě nezneužití uprchlického statusu pro pachatele a organizátory teroristických činů. Současně však stanoví, že všechny kroky států musí být v souladu s mezinárodněprávními závazky. Tímto, ačkoli má tato rezoluce aplikační přednost před ostatními mezinárodními smlouvami, dává do souladu požadavky, které plynou z lidskoprávních instrumentů a mezinárodního práva obecně. Státy nemohou argumentovat, že uplatňují restriktivní azylovou politiku založenou na přednostní aplikaci exkluzivní klauzule, je-li zde pouhé podezření z účasti v teroristické skupině, aniž by došlo k posouzení individuálních okolností každého případu.

SMLUVNÍ ZÁVAZKY VS. OBYČEJOVÉ PRÁVO

Vztah mezi smluvními závazky a obyčejovým právem je složitější. Tam kde je obyčejová norma zároveň normou *jus cogens*, má samozřejmě tato přednost před jakoukoli smluvní normou nižší povahy. Jestliže se nejedná o normu *jus cogens* uplatní se mezi pravidly pravidlo posteriority a speciality.

ZÁVĚR

Mezinárodní lidskoprávní instrumenty upevňují postavení jednotlivce při extradičním řízení prostřednictvím ochranného principu *non refoulement*. Ve svém pojetí, jak je formulován v čl. 33 Ženevské úmluvy, není absolutním právním pravidlem. Absolutní podoba zákazu navracení se vztahuje pouze k mučení, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Ve spojitosti azyl, extradice, terorismu může velmi snadno dojít ke konfliktu právních závazků pro dožadovaný/hostitelský stát, který se musí řešit na základě principů mezinárodního práva.

⁴² Tamtéž, bod 421.

⁴³ A/CN.4/L.663/ Rev. 1, 28 July 2004, str. 23.

⁴⁴ SHAW, M. N.: *International Law*, 4th edn., Cambridge University Press, Cambridge, 1997, str. 696.

⁴⁵ Human Rights Committee, *General Comment No. 29 on States of Emergency* (Article 4), 2001, UN doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11, bod 11.

⁴⁶ V případě rozporu mezi závazky členů Organizace podle této charty a jejich závazky podle kterékoli jiné mezinárodní dohody, mají přednost závazky podle této Charty.