

Stanislav Mráz

Možnosti obmedzenia ľudských práv v rámci boja proti medzinárodnému terorizmu

Studia Prawnoustrojowe nr 16, 139-154

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Stanislav Mráz

Katedra medzinárodného a európskeho práva
Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela

Možnosti obmedzenia ľudských práv v rámci boja proti medzinárodnému terorizmu

Úvod

V súčasnom svete ľudstvo čelí jednej z najväčších hrozieb majúcej dopad na jeho bezpečnosť, istoty, zdravie, či jeho spoločenské hodnoty, a to medzinárodnému terorizmu. Boj proti tomuto fenoménu dnes predstavuje prioritu mnohých štátov. Nie je účelom tohto príspevku zaoberať sa pojmovým vymedzením medzinárodného terorizmu, ktorý možno vnímať z hľadiska či už právneho, politického, historického alebo iných spoločenských vied. Terorizmus určite nie je novým javom, no osobitne sa do pozornosti členov medzinárodného spoločenstva a médií dostal po 11. septembri 2001, kedy teroristické útoky na Svetové obchodné centrum v New Yorku a iné ciele v USA mali za následok tisícky nevinných obetí.

Cieľom príspevku je poukázať na skutočnosť, že napriek nespochybiteľnej dôležitosti boja proti medzinárodnému terorizmu, jeho prevencii a postihu páchatel'ov tohto trestného činu, akékoľvek opatrenia prijaté na národnej i medzinárodnej úrovni v rámci uvedených aktivít by nespochybiteľne mali byť v súlade s ochranou ľudských práv. Je nepopierateľné, že medzinárodný terorizmus má priamy a veľmi reálny vplyv na ľudské práva a má devastujúce následky najmä na právo na život, na osobnú slobodu a telesnú integritu (zrejme však neexistuje ľudské právo, ktoré by ním v negatívnom zmysle nebolo ovplyvnené). Okrem toho destabilizuje ústavné alebo spoločenské zriadenie, vyvoláva strach medzi obyvateľstvom, ohrozuje mier a bezpečnosť, hospodársky a sociálny rozvoj spoločnosti.

V odbornej verejnosti existuje názor, že samotný terorizmus predstavuje závažné porušenie ľudských práv, a preto je s ním treba účinne bojovať, na druhej strane by ale prostriedky tohto boja nemali mať tie isté následky ako fenomén, proti ktorému sa vedie boj, teda porušenia ľudských práv. Aj v rámci tohto boja sú medzinárodným právom ľudských práv stanovené

určité hranice, ktoré nemožno prekročiť, inak je prijímanie akýchkoľvek opatrení sporné, dokonca kontroverzné. Analogické opatrenia by však mali byť výzvou, pokiaľ ide o dodržiavanie ľudských práv a princípu právneho štátu (*rul of law*). Niektoré štáty boli zaangažované do mučenia alebo iného neľudského zaobchádzania alebo trestania, pričom ignorovali právny rámec, týkajúci sa zákazu takéhoto konania, iné zas vydávali osoby podozrivé z terorizmu do štátov, kde im hrozil trest smrti, mučenie alebo iné závažné porušenia ľudských práv, čím porušovali zákaz nevydávania do takýchto štátov. Rovnako štáty využívali rôzne represívne opatrenia na potlačenie hlasov obrancov ľudských práv, zástupcov občianskej spoločnosti, či médií, ktoré poukazovali na porušovania ľudských práv v rámci boja proti medzinárodnému terorizmu. Ako je to s právnou úpravou a možnosťou obmedzenia ľudských práv v týchto prípadoch je predmetom práve tohto príspevku.

Právny rámec ochrany ľudských práv

Ľudské práva predstavujú univerzálne hodnoty a právne garancie, ktoré chránia jednotlivcov a skupiny osôb pred konaniami resp. opomenutiami primárne zástupcami štátu, ktoré ich rušia v užívaní základných slobôd, oprávnení a ľudskej dôstojnosti¹. Tieto práva zahrňujú občianske, politické, hospodárske, či sociálne práva, ako aj celú škálu rôznych ďalších práv. Pokiaľ ide o právny rámec ich ochrany, tento je obsiahnutý tak na národnej, no predovšetkým na medzinárodnej úrovni.

V prvom rade ide o *medzinárodné zmluvné právo*, ktoré je reprezentované množstvom multilaterálnych medzinárodných zmlúv upravujúcich ľudské práva, ktoré sa stali záväznými pre tie štáty, ktoré predmetné zmluvy podpísali a ratifikovali resp. sa iným spôsobom stali ich zmluvnými stranami. Ide o najmä nasledujúce medzinárodné zmluvy (príp. ich opčné protokoly): Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (1966, ďalej len ICCPR)², Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1966), Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950, ďalej len ECHR)³, Americký dohovor o ľudských právach (1969, ďalej len ACHR) či Africkú chartu o ľudských právach a právach národov (1981) a pod. V tejto súvislosti nemožno opomenúť ani Chartu Organizácie Spojených národov, ktorá zo všeobecnej povinnosti štátov za-

¹ *Human Rights Fact Sheet: Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*, OHCHR, Geneva 2008, p. 3: "Human rights are universal values and legal guarantees that protect individuals and groups against actions and omissions primarily by State agents that interfere with fundamental freedoms, entitlements and human dignity".

² Publikovaný pod č. 120/1976 Zb.

³ Publikovaný pod č. 209/1992 Zb.

chovávať ľudské práva a spolupracovať pri ich ochrane urobila jeden z hlavných cieľov OSN a jej členov⁴.

Okrem všeobecných ľudskoprávných dohovorov ale existujú aj medzinárodné zmluvy (a ich opčné protokoly), ktoré upravujú špecifické porušovania ľudských práv resp. chránia určitý okruh osôb. Týmito sú: Dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (1965), Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1979), Dohovor proti mučeniu a inému krutému, neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu a trestaniu (1984), Dohovor o právach dieťaťa (1989), Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím (2006), Medzinárodný dohovor o ochrane všetkých osôb pred vynúteným zmiznutím (2006) a pod.

Okrem toho, že tieto zmluvy obsahujú pozitívno-právnu úpravu ľudských práv, na základe niektorých z nich boli vytvorené mechanizmy ochrany ľudských práv, ktoré predstavujú možnosť podávania sťažností v prípade individuálneho porušenia ľudských práv, no majú aj funkciu podpory právnych štandardov a monitorovania dodržiavania ľudských práv. Rozhodnutia niektorých z týchto medzinárodných inštitúcií sú právne záväzné, kým iných nemajú právne záväzný charakter.

Medzinárodné právo ľudských práv sa ale neobmedzuje len na enumeratívny výpočet dohovorov, v ktorých sú konkrétne práva a záväzky upravené. Je obsiahnuté aj v *obyčajovom medzinárodnom práve*, ktoré zaväzuje všetky štáty rešpektovať konkrétne práva a slobody, a to bez ohľadu na to, či sa stali zmluvnou stranou mnohostranných ľudskoprávných dohovorov. Vo všeobecnosti je obyčaj akceptovaná ako právne záväzná obyčaj medzinárodného práva, pokiaľ naplňa existenciu materiálneho a formálneho prvku, t.j. ustálená dlhodobá prax (*usus longaevus*) a spoločné právne presvedčenie medzinárodného spoločenstva o záväznosti určitého pravidla (*opinio necessitatis generalis*)⁵. Klasickým príkladom medzinárodnej obyčaje ako prameňa medzinárodného práva ľudských práv je Všeobecná deklarácia ľudských práv z r. 1948, ktorá nebola prijatá formou medzinárodnej zmluvy, ale rezolúcie Valného zhromaždenia OSN (pozn. ktoré nemá právne záväzný charakter). Jej ustanovenia mali charakter *legis ferendae*. Svojim jedinečným obsahom ale inšpirovala mnohé štáty k preberaniu práv v nej zakotvených do svojich ústav a medzinárodné organizácie do medzinárodných ľudskoprávných zmlúv (osobitne medzinárodných paktov o ľudských právach). Mnohé v nej

⁴ Článok 1, odsek 3 Charty OSN: „Uskutočňovať medzinárodnú spoluprácu riešením medzinárodných problémov hospodárskeho, sociálneho, kultúrneho alebo humanitného rázu podporovaním a posilňovaním úcty k ľudským právam a základným slobodám pre všetkých bez rozdielu rasy, pohlavia, jazyka alebo náboženstva“.

⁵ K medzinárodnej obyčaji bližšie napr. P. Šturma, Č. Čepelka, *Medzinárodné právo verejné*, Eurolex Bohemia, Praha 2003, I. Seidl – Hohenveldern, *Medzinárodné právo verejné*, Aspi, Praha 2001.

upravené práva sa stali záväznými nielen zmluvnými, ale aj obyčajovými pravidlami. Niektorí autori uvádzajú širší rozsah práv z deklarácie, ktoré sa stali medzinárodnou obyčajou, kým iný zastávajú reštriktívnejší názor⁶.

Rovnako je to pokiaľ ide o diskusiu o rozsahu ľudských práv (existujúcich ako medzinárodná obyčaj), majúcich kogentný charakter, od ktorých sa štáty nemôžu za žiadnych okolností odchyliť ani pripustiť ich obmedzenia či derogáciu. Časť názorov považuje za *jus cogens* tie nezrušiteľné práva, ktoré uvádza ICCPR, ďalšia časť len niektoré z nich (bližšie uvedené ďalej v texte). Predmetnými otázkami sa zaoberali niektoré medzinárodné inštitúcie ako Výbor pre ľudské práva⁷, Komisia pre medzinárodné právo⁸ či Výbor pre odstránenie rasovej diskriminácie⁹.

Dodávame, že pokiaľ ide o dokumenty, týkajúce sa ľudských práv (vrátane ich dodržiavania v rámci boja proti medzinárodnému terorizmu), tieto boli prijímané na pôde rôznych medzinárodných organizácií ako Organizácia Spojených národov, Rada Európy, Organizácia amerických štátov a pod. Okrem vyššie uvedených medzinárodných dohovorov ide v rámci OSN napr. o rezolúcie Valného zhromaždenia OSN¹⁰, Bezpečnostnej rady OSN¹¹, Tretieho výboru VZ OSN (tzv. rezolúcia „Ľudské práva a boj proti terorizmu“, ktorá je prijímaná každoročne od r. 1993), ako aj Rady OSN pre ľudské práva¹². Rovnako v rámci Rady Európy ide o mimoriadne dôležité Pravidlá Výboru ministrov RE o ľudských právach a boji proti terorizmu z r. 2002¹³, ktoré vychádzajú z princípov upravených v ECHR z hľadiska ich interpretácie Európskym súdom pre ľudské práva. Tieto a iné im analogické rezolúcie, deklarácie, princípy, pravidlá, tzv. *soft law*, vytvárajú medzinárodne uznaný štandard ľudských práv, ktorý musí byť tak isto vzatý na vedomie pri prijímaní legislatívnych a iných protiteroristických opatrení. Nakoľko rovnako ako ľudské práva, aj uvedené medzinárodné štandardy môžu byť ohrozené

⁶ Blížšie H. Duffy, *The "War on Terror" and the Framework of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, p. 278.

⁷ Výbor vo svojom Všeobecnom komentári k ICCPR č. 29 uvádza *expressis verbis* ako *jus cogens*: zákaz ukladania kolektívnych trestov, brania rukojemníkov, svojvoľného pozbavenia slobody, dodržiavanie zásad spravodlivého súdneho procesu ako prezumpcia nevinu a pod.

⁸ KMP vo svojom Komentári k zodpovednosti štátov za medzinárodné protiprávne činy z r. 2001 špecifikuje normy, vo vzťahu ku ktorým nie je možná derogácia ako zákaz agresie, genocídy, otroctva, rasovej diskriminácie, zločiny proti ľudskosti, mučenie, apartheid, základné normy medzinárodného humanitárneho práva počas vojny a právo na sebaurčenie.

⁹ V Stanovisku k rasovej diskriminácii a opatreniam na boj proti terorizmu výbor potvrdzuje princíp nediskriminácie ako kogentnej normy.

¹⁰ Najmä rez. č. A/RES/62/288 – Globálna protiteroristická stratégia OSN, ale aj rez. č. A/RES/49/60 tzv. Deklarácia o opatreniach na odstránenie medzinárodného terorizmu, i č. A/RES/48/122, A/RES/49/185, A/RES/58/174 a pod.

¹¹ Napr. rez. č. 1373 (2001), 1377 (2001), 1456 (2003), 1624 (2005).

¹² Res. A/HRC/RES/6/28, A/HRC/RES/7/7 – Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism.

¹³ Council of Europe Guidelines on human rights and the fight against terrorism, <<http://www.coe.int>>.

počas boja proti medzinárodnému terorizmu¹⁴. Vzhľadom na limitovaný rozsah príspevku však nie je možné venovať sa podrobne jednotlivým medzinárodným organizáciám a ich prístupu k ochrane ľudských práv pri boji proti terorizmu, každá by totiž mohla byť predmetom samostatného príspevku.

Rozsah aplikácie ľudskoprávných záväzkov

Z hľadiska zodpovednosti štátov je potrebné sa venovať aj aplikácii ľudskoprávných záväzkov vyplývajúcich štátom z medzinárodných dohovorov. Pokiaľ štát svojím konaním poruší individuálne právo jednotlivca, je akceptované, že nesie za to zodpovednosť aj pokiaľ k porušeniu práva dôjde mimo jeho štátneho územia. Štáty majú na základe dokumentov medzinárodného práva ľudských práv jednak povinnosť neporušovať ľudské práva (negatívny záväzok) a jednak zaručiť ich ochranu (pozitívny záväzok), v čom je obsiahnutá povinnosť prevencie porušovania ľudských práv a v prípade, že by k nemu došlo – povinnosť ho vyšetriť a odovzdať spravodlivosti tých, ktorí sú za porušenie zodpovední.

Osobitne dôležitá je pri tom *teritoriálna aplikácia*. Pokiaľ by došlo k porušeniu ľudských práv na štátnom území konkrétneho štátu, niet o zodpovednosti štátu za toto porušenie pochybností. Na druhej strane však otázky ohľadom zodpovednosti vyvoláva situácia, keď štát koná mimo svojho územia, čo dnes v rámci boja proti medzinárodnému terorizmu nie je výnimočný prípad. Rozsah extrateritoriálnej aplikácie je stanovený konkrétnym ľudskoprávnym dohovorom a líši sa od jedného k druhému.

Podľa čl. 2 ods. 1) ICCPR sa každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, zaväzuje rešpektovať práva uznané v pakte a zabezpečiť tieto práva všetkým jednotlivcom *na svojom území a podliehajúcim jeho jurisdikcii* bez akéhokoľvek rozlišovania podľa rasy, farby, pohlavia, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia. Ďalej, ECHR v článku 1 priznáva práva a slobody uvedené v dohovore *každému, kto podlieha jurisdikcii zmluvných strán*. Nakoniec v čl. 1 ods. 1) ACHR sa analogicky uvádza, že štáty, zmluvné strany dohovoru, rešpektujú práva a slobody uznané v pakte a zabezpečujú ich slobodný a riadny výkon všetkým osobám *podliehajúcim ich jurisdikcii* bez diskriminácie z dôvodu rasy, farby, pohlavia, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia.

¹⁴ Blížšie: K. Kalliopi, *The UN, Human Rights and Counter-terrorism, International Cooperation in Counter-terrorism*, ASHGATE 2005.

Ako vidieť, pri ICCPR sa na rozdiel od ECHR a ACHR, ktoré stanovujú „len“ podmienku jurisdikcie, vyžaduje „aj“ podmienka štátneho územia zmluvnej strany paktu. Rovnako v prípade ICCPR, aj regionálnych zmlúv, ktoré neuvádzajú „územie“, predstavuje „územie“ a „jurisdikcia“ *disjunktívny test*, pričom sa začalo všeobecne akceptovať, že povinnosť štátu existuje vo vzťahu k osobám v rámci štátnych hraníc, ako aj mimo nich, ak tu štát vykonáva určitý výkon svojej moci alebo kontroly¹⁵. Štáty sú teda povinné dodržiavať ľudské práva aj mimo svojho štátneho územia tam, kde vykonávajú efektívnu moc alebo kontrolu a zodpovedajú za ich porušenie voči jednotlivcom, ktorých by sa také porušenie týkalo. Tento fakt potvrdili medzinárodné súdne inštitúcie vo svojej judikatúre ako napr. Európsky súd pre ľudské práva¹⁶, Inter – americká komisia pre ľudské práva napr. v prípade osôb podozrivých z terorizmu zadržovaných USA v detenčnom zariadení Guantanámo (Kuba), dokonca Medzinárodný súdny dvor v Haagu v prípade právnych následkov konštrukcie múra na okupovaných palestínskych územiach vo svojom právnom posudku z 9. júla 2004 konštatoval, že Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, ako aj Dohovor o právach dieťaťa) sa aplikuje vo vzťahu k všetkým činom štátu v rámci výkonu jeho jurisdikcie mimo jeho štátneho územia¹⁷.

Otázka rozsahu *personálnej aplikácie* ľudskoprávnych dohovorov nie je tak komplikovaná, nakoľko štáty sú povinné dodržiavať záväzky pre ne z nich vyplývajúce vo vzťahu k všetkým obyvateľom patriacim pod ich jurisdikciu, teda štátnym občanom, ako aj cudzincom, osobám bez štátnej príslušnosti, utečencom či iným osobám. Samozrejme niektoré práva môžu užívať len určité kategórie obyvateľov, ako napr. politické práva sú oprávnení užívať len štátni občania.

„Flexibilita“ medzinárodného práva ľudských práv

Ako už bolo uvedené, primárnou zodpovednosťou štátov v oblasti ľudských práv je neporušovať ľudské práva a zaručiť ich ochranu. V rámci boja proti medzinárodnému terorizmu by ochrana ľudských práv a princíp právneho štátu mali stáť na prvom mieste a prijímané protiteroristické

¹⁵ H. Duffy, op. cit., p. 283: „Both for the ICCPR, where »territory« and »jurisdiction« present a disjunctive test, and for regional treaties, which do not mention »territory« at all, it has become well established that a state has obligations both towards persons within its borders and beyond, where that state exercises sufficient authority and control abroad”.

¹⁶ Prípád Loizidou v. Turecko a i.

¹⁷ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Request for advisory opinion), 9.07.2004 <<http://www.icj-cij.org>>.

opatrenia by sa mali pohybovať v rámci stanovenom medzinárodným a vnútroštátnym právom. Neporušovanie ľudských práv, zaistenie ich ochrany a súčasne efektívny boj proti medzinárodnému terorizmu je rozhodne zložitou zaťažkávajúcou skúškou a pre mnohé štáty aj veľkou výzvou. Niekedy, čo pritom nie je svetlou výnimkou, sa takéto opatrenia dostávajú do rozporu s medzinárodným právom.

Medzinárodné právo ľudských práv však pozná dva druhy právnych nástrojov, ktoré môžu štáty využiť na prekonanie potenciálneho rozporu medzi bojom proti terorizmu a riadnym dodržiavaním ľudských práv. Niektoré medzinárodné zmluvy obsahujú ustanovenia, ktoré *expressis verbis* umožňujú, za striktné vymedzených podmienok v nich uvedených niektoré ľudské práva obmedziť alebo derogovať. Tieto reštrikcie sa ale nevzťahujú na všetky ľudské práva, tie ľudské práva, ktoré majú absolútny, kogentný charakter nemožno nijako obmedziť ani v prípade žiadnej výnimočnej situácie alebo udalosti.

Zákonné obmedzenia (Lawful Limitations, „Claw back“ clauses)

V prvom rade ide o svojou povahou „slabšie“ zákonné obmedzenia, ktoré sú spravidla uvedené v druhých odsekoch príslušného článku v ľudskoprávnych zmluvách, týkajúceho sa konkrétneho práva. Ide napr. o nasledovné:

Článok 8 ECHR (Právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života)

1. Každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie.

2. Štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.

Článok 11 ECHR (Sloboda zhromažďovania a združovania)

1. Každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými, včítane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich.

2. Na výkon týchto práv sa nemôžu uvaliť žiadne obmedzenia okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných. Tento článok nebráni uvaleniu zákonných obmedzení na výkon týchto práv príslušníkmi ozbrojených síl, polície a štátnej správy.

Článok 12 ICCPR

1. Každý, kto sa právoplatne nachádza na území určitého štátu, má na tomto území právo slobody pohybu a slobody zvolit' si miesto pobytu.

2. Každý môže slobodne opustiť ktorúkoľvek krajinu, aj svoju vlastnú.

3. Vyššie spomenuté práva nepodliehajú žiadnym obmedzeniam okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné pre ochranu národnej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia alebo morálky alebo práv a slobôd druhých a ktoré v súlade s ostatnými právami uznanými v tomto pakte...

Článok 18 ICCPR

1. Každý má právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženstva. Toto právo zahŕňa v sebe slobodu vyznávať alebo prijať náboženstvo alebo vieru podľa vlastnej voľby a slobodu prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru sám alebo spoločne s inými či už verejne alebo súkromne, vykonávaním náboženských úkonov, bohoslužbou, zachovávaním obradov a vyučovaním.

2. Nikto nesmie byť podrobený donucovaniu, ktoré by narušovalo jeho slobodu vyznávať alebo prijať náboženstvo alebo vieru podľa svojej vlastnej voľby.

3. Sloboda prejavovať náboženstvo alebo vieru sa môže podrobiť len takým obmedzeniam, aké predpisuje zákon a ktoré sú nevyhnutné na ochranu verejnej bezpečnosti, poriadku, zdravia alebo morálky alebo základných práv a slobôd iných.

Článok 21 ICCPR

Uznáva sa právo na pokojné zhromažďovanie. Výkon tohto práva sa nesmie žiadnym spôsobom obmedzovať, s výnimkami, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti alebo verejnej bezpečnosti, verejného poriadku, ochrany verejného zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.

Je však zrejmé, že tieto výnimky sa netýkajú všetkých, ale len niektorých práv a slobôd, ako sú sloboda pohybu, zhromažďovania a združovania, sloboda svedomia a náboženského vyznania, prejavu a informácií. Naopak nie sú dovolené pri práve na život, ľudské zaobchádzanie, osobnú slobodu a spravodlivé súdne konanie¹⁸. Ide teda o legitímne zásahy štátu do sféry ľudských práv, ktoré ale musia spĺňať striktné stanovené podmienky.

Predovšetkým musí ísť o obmedzenia, ktoré sú *stanovené zákonom*, (pričom tento zákon by mal byť verejne dostupný, t.j. uverejnený, aby jednotlivci mali vedomosť o tom, ako je možné ich práva obmedziť). Osobitne v prípade trestného konania platí, že nikto nesmie byť potrestaný za čin,

¹⁸ P. Šturma, *Mezinárodní terorismus a lidská práva*, Zborník z konferencie Právne aspekty boja proti medzinárodnému terorizmu, Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri SAV, Bratislava 2006, p. 83.

ktorý nebol trestný podľa zákona v čase, keď bol spáchaný. Rovnako páchatelovi nemožno uložiť vyšší trest, než dovoľuje uložiť zákon účinný v čase, keď bol trestný čin spáchaný. Nový zákon sa použije vtedy, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie. Ďalšou podmienkou je *legitímny cieľ*, ktorým je spravidla ochrana národnej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia alebo morálky alebo práv a slobôd iných. A naozaj je boj proti terorizmu často používaný ako argument rozšírenia právomocí štátu aj vo sférach, kde by to za bežných situácií nebolo možné. Poslednou skutočnosťou je to, že prijímané protiteroristické opatrenia musia byť *primerané a nevyhnutné* v demokratickej spoločnosti. To, čo je často označené ako „nevyhnutné v demokratickej spoločnosti“ je dodatočnou zárukou, ktorá sa požaduje od štátov pri preukázaní, že obmedzenia neoslabujú demokratické fungovanie spoločnosti¹⁹.

Hoci väčšina štátov považuje zákonné obmedzenia pri prijímaní protiteroristických opatrení za dostačujúce, to či naozaj reálne spĺňajú všetky uvedené podmienky, môže byť predmetom individuálneho posudzovania *in concreto*, od prípadu k prípadu, rôznymi mechanizmami resp. inštitúciami, ktoré boli na základe ľudskoprávnych zmlúv vytvorené napr. Výbor pre ľudské práva, Európsky súd pre ľudské práva a pod. Práve preukázanie princípu proporcionality (nevyhnutnosti) býva v praxi pre štáty zložitá.

Derogačné klauzuly

Derogácia, t.j. dočasné pozastavenie výkonu plnenia niektorých záväzkov, je ďalšou formou legitímneho obmedzenia ľudských práv v rámci boja proti medzinárodnému terorizmu. Medzinárodné i regionálne ľudskoprávne zmluvy umožňujú za mimoriadnych okolností suspendovať niektoré záväzky. Rovnako aj derogácia je však prípustná za prísne určených podmienok a musí ísť o výnimočné a dočasné opatrenie v prípade ohrozenia života alebo národa, pričom prijaté opatrenia musia byť v súlade s inými záväzkami podľa medzinárodného práva, najmä medzinárodného humanitárneho práva a *jus cogens*. Uvádzame príklady derogačných klauzúl:

Článok čl. 4 ods. 1 ICCPR

Ak je za mimoriadnej situácie, ktorá je úradne vyhlásená, ohrozený život národa, môžu štáty, zmluvné strany paktu, prijať opatrenia derogujúce ich záväzky podľa paktu v rozsahu, ktorý si vyžadujú potreby takej situácie za podmienky, že tieto opatrenia nie sú v rozpore s ich inými záväzkami podľa

¹⁹ *Human Rights Fact Sheet: Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*, OHCHR, Geneva 2008, p. 24: „What is often referred to as »necessary in a democratic society« is an additional safeguard which requires States to demonstrate that the limitations do not impair the democratic functioning of society”.

medzinárodného práva a neznamenajú diskrimináciu podľa rasy, farby, pohlavia, jazyka, náboženstva alebo sociálneho pôvodu²⁰.

Článok 15 ods. 1 ECHR

V prípade vojny alebo akéhokoľvek iného verejného ohrozenia života národa môže každá Vysoká zmluvná strana prijať opatrenia na derogáciu záväzkov ustanovených v tomto dohovore v rozsahu prísne vyžadovanom naliehavosťou situácie, pokiaľ tieto opatrenia nebudú nezlučiteľné s ostatnými záväzkami podľa medzinárodného práva²¹.

Článok 27 ods. 1 ACHR

V prípade vojny, verejného ohrozenia alebo mimoriadnej situácie ohrozujúcej nezávislosť alebo bezpečnosť štátu môže každý štát, zmluvná strana, prijať opatrenia na derogáciu záväzkov ustanovených v tomto dohovore v rozsahu a na obdobie prísne vyžadovanom naliehavosťou situácie, pokiaľ tieto opatrenia nebudú nezlučiteľné s ostatnými záväzkami podľa medzinárodného práva a neznamenajú diskrimináciu podľa rasy, farby pleti, pohlavia, jazyka, náboženstva alebo sociálneho pôvodu²².

Pokiaľ ide o ICCPR, článok 4 predstavuje základ v systéme ochrany ľudských práv podľa paktu. Na jednej strane sa zmluvným stranám dáva možnosť jednostrannej derogácie niektorých záväzkov podľa paktu, no táto podlieha osobitnému režimu právnych záruk a obnovenie „normálneho“ stavu spolu s riadnym dodržiavaním paktu musí byť stále záujmom štátu, zmluvnej strany, a to aj počas aplikácie derogačnej klauzuly.

Podmienky legitímnej derogácie podľa týchto medzinárodných dohovorov vo všeobecnosti sú:

a) Mimoriadna situácia

Tak ICCPR, ako aj EHCR uvádzajú existenciu „verejného ohrozenia života národa“, kým ACHR „ohrozenia ... nezávislosti alebo bezpečnosti štátu“. Na aplikáciu derogácie teda nemusí byť nevyhnutne ohrozené len obyvateľstvo štátu. Derogácia musí byť bez akejkolvek výnimky presne for-

²⁰ „In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin”.

²¹ “In time of war or other public emergency threatening the life of the nation any High Contracting Party may take measures derogating from its obligations under this Convention to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law”.

²² „In time of war, public danger, or other emergency that threatens the independence or security of a State Party, it may take measures derogating from its obligations under the present Convention to the extent and for the period of time strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law and do not involve discrimination on the ground of race, color, sex, language, religion, or social origin”.

mulovaná a právne opatrenia, ktoré k nej smerujú musia byť preto jasné²³. Vždy sa musí analyzovať existujúca situácia, je vylúčené derogovať práva len pokiaľ by ohrozenie existovalo v budúcnosti. Aj v prípade vojnového konfliktu je túto podmienku nevyhnutne potrebné dodržať (derogácia je, pokiaľ ide o ICCPR, možná len ak by dochádzalo k ohrozeniu života národa). To, či nejaký teroristický čin (ne)má za následok vznik takého ohrozenia sa bude posudzovať *ad hoc*. Poukazujeme však na to, že nie každá výnimočná situácia alebo katastrofa je kvalifikovaná ako mimoriadna situácia ohrozujúca život národa, napr. počas národného alebo medzinárodného vojnového konfliktu sa (popri medzinárodnom práve ľudských práv) aplikuje medzinárodné humanitárne právo, prostredníctvom ktorého dochádza k prevencii zneužívania právomocí štátu, ktoré mu prináležia počas mimoriadnej situácie. Štáty musia pri derogácií veľmi dôkladne zvažovať ich odôvodnenie a to, či prijaté protiteroristické opatrenia sú v danej situácii legitímne.

b) Formálne/procesné podmienky derogácie

Derogácia musí byť jednak úradne vyhlásená v príslušnom štáte, ktorý derogáciu aplikuje, ďalej však musia byť o nej (o konkrétne o prijatých opatreniach) informované ostatné zmluvné strany dohovoru a musí byť oficiálne notifikovaná v súlade s ustanoveniami prísl. dohovoru. Napr. pri derogácií záväzkov ICCPR je každý štát, ktorý derogáciu využíva povinný okamžite upovedomiť ostatné štáty (zmluvné strany ICCPR) prostredníctvom generálneho tajomníka OSN o ustanoveniach, od ktorých sa odchyľil, ako aj o dôvodoch, ktoré ho k tomu viedli. Ďalšie oznámenie urobí rovnakou cestou ku dňu, keď sa toto opatrenie skončí²⁴. Analogicky je to aj v prípade ECHR, podľa ktorého majú štáty notifikačnú povinnosť vo vzťahu ku generálnemu tajomníkovi Rady Európy a podľa ACHR generálnemu tajomníkovi Organizácie amerických štátov. Notifikácia musí jasne uvádzať práva, ktorých sa derogácia týka (nemôže ísť o blanketnú derogáciu), a tak isto presné dôvody a povahu opatrení, ktoré boli v jej rámci prijaté²⁵. Notifikácia derogácie pritom predstavuje jeden zo základných kameňov dodržania princípu zákonnosti a právneho štátu v čase, keď je to najviac potrebné.

c) Princíp nevyhnutnosti a proporcionality

Je nepochybné, že derogácia musí byť striktné nevyhnutná a proporcionálna s ohľadom na existujúcu mimoriadnu situáciu. Uvedená požiadavka sa týka jednak trvania, geografického rozsahu, a jednak materiálneho obsahu mimoriadnej situácie vrátane opatrení, ktoré boli v súvislosti s ňou prijaté. Osobitne dôležitá je z toho dôvodu, že štáty sa nezriedka odvolávajú na

²³ Bližšie: H. Duffy, op. cit., p. 293.

²⁴ Článok 4 ods. 3 ICCPR.

²⁵ Bližšie: *Study of the Implications for Human Rights of Recent Developments Concerning Situations Known as States of Siege or Emergency*, UN Special Rapporteur on states of emergency N. Questiaux, 1982, Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/15.

akúsi *kvázi permanentnú mimoriadnu situáciu*, ktorá je dôvodom na využitie derogáčnej klauzuly²⁶. Takáto samozrejme nie je prípustná.

Tento princíp, ktorý je podobne upravený vo všetkých troch predmetných medzinárodných zmluvách, má svoj pôvod v teórii sebaobrany, ktorá vyžaduje existenciu bezprostredného ohrozenia, ako aj vzťahu medzi ohrozením a opatreniami prijatými na ochranu pred ním, pričom tieto opatrenia musia byť primerané ohrozeniu²⁷. Výbor pre ľudské práva, ktorý bol zriadený ICCPR a posudzuje správy zmluvných strán v súvislosti s plnením ich záväzkov im z paktu vyplývajúcich niekoľkokrát potvrdil potrebu posudzovania princípu nevyhnutnosti a proporcionality a vyjadril znepokojenie nad nedostatočným venovaním pozornosti tejto otázke²⁸.

d) Dodržiavanie ostatných záväzkov podľa medzinárodného práva

Žiadna derogácia nemôže negatívne ovplyvniť dodržiavanie iných záväzkov medzinárodného práva či už zmluvného alebo obyčajového, vrátane medzinárodného humanitárneho a medzinárodného trestného práva²⁹. Derogácia sa vždy viaže na konkrétny zmluvný dokument a neznamená, že štát je oprávnený derogovať záväzky aj podľa iného dokumentu. Pokiaľ teda štát (ktorý je zmluvnou stranou ECHR aj ICCPR) „využije“ derogáciu podľa ECHR, je aj naďalej plne viazaný ICCPR. Rozsah práv, ktoré (nie)je možné derogovať je podľa oboch uvedených zmlúv rozdielny (je však širší pri ICCPR), a teda derogácia sa môže týkať len ľudských práv podľa ECHR, nie ICCPR.

e) Princíp nediskriminácie

Podmienka princípu nediskriminácie, t.j. že opatrenia prijaté v rámci derogácie nemôžu znamenať diskrimináciu podľa rasy, farby, pohlavia, jazyka, náboženstva alebo sociálneho pôvodu, je výslovne upravená v ICCPR i ACHR v článkoch, týkajúcich sa derogácie. Nie je tomu však v ECHR, kde je zákaz diskriminácie upravený „len“ všeobecne v čl. 14.³⁰ Zároveň ale zákaz nediskriminácie nepatrí podľa čl. 15 ECHR medzi tie práva, ktoré nemožno derogovať, preto je princíp nediskriminácie v tomto prípade disku-

²⁶ Pozri napr. Hodnotenie Výboru pre ľudské práva k správe Sýrie k ICCPR v r. 2001 (č. dok. CCPR/CO/71/SYR), bod č. 6.

²⁷ Ibidem, cit. 22, no. 60, p. 16: „This principle, which is expressed in similar terms in the three instrument concerned, has its bases in the theory of self-defense which requires the existence both of an imminent danger and of a relationship between that danger and the measures taken to ensure protection against it, which measures must be proportionate to the danger”.

²⁸ Pozri napr. Hodnotenie Výboru pre ľudské práva k správe Izraela k ICCPR v r. 1998 (č. dok. CCPR/C/79/Add.93), bod č. 11.

²⁹ Pozri: *Human Rights Fact Sheet: Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*, OHCHR, Geneva 2008.

³⁰ Článok 14 ECHR: „Užívanie práv a slobôd priznaných týmto dohovorom sa musí zabezpečiť bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie“.

sie hodný. Zákaz diskriminácie treba osobitne dbať do úvahy, nakoľko niektoré protiteroristické opatrenia by mohli byť namierené voči skupine osôb určitej farby pleti alebo náboženského presvedčenia.

Nederogovateľné ľudské práva

Je potrebné poukázať, že ľudskoprávne dokumenty stanovujú ľudské práva, ktoré nie sú derogovateľné za žiadnych okolností, čo je dané ich všeobecnou a nedotknuteľnou povahou. Ide o absolútne, kogentne chránené ľudské práva. Rozsah týchto práv nie je podľa jednotlivých dohovorov jednotný.

Podľa ICCPR nemožno nikdy derogovať právo na život, zákaz mučenia, krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania, zákaz otroctva, nevoľníctva a nútených prác, zákaz uväzniť jednotlivca pre jeho neschopnosť splniť zmluvný záväzok, niektoré zo zásad trestného konania (ne bis in idem, uloženie trestu, podľa zákona účinného v čase spáchania trestného činu, použitie nového zákona len, ak je pre páchatel'a priaznivejší), právo na uznanie ako subjektu práva, sloboda myslenia, svedomia a náboženstva. Výbor pre ľudské práva vo svojom Všeobecnom komentári č. 29 k čl. 4 ICCPR ďalej uvádza, že okrem týchto explicitne *per se* uznaných nederogovateľných práv, sú počas derogácie platné aj procesné záruky (*procedural guarantees*), osobitne týkajúce sa súdneho konania. Čiže rovnako ako nederogovateľné práva sú chránené aj záruky ich ochrany a uplatnenia³¹. Podobne tak výbor označil aj možnosť uplatnenia náhrady škody za porušenie práv podľa ICCPR.

Rozsah nederogovateľných práv podľa ECHR je *podstatne užší*: právo na život, zákaz mučenia, krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania, zákaz otroctva, nevoľníctva a nútenej práce, uloženie trestu výlučne na základe zákona.

Pomerne najrozsiahlejší je podľa AHCR: právo na uznanie jednotlivca ako subjektu práva, právo na život, zákaz mučenia, krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania, zákaz otroctva, zákaz použitia zákona *ex post facto*, sloboda svedomia a náboženstva, rodinné práva, práva detí, právo na štátne občianstvo, právo podieľať sa na správe verejných vecí.

³¹ Napr. článok 6 ICCPR – právo na život je nederogovateľný ako celok, vrátane všetkých jeho odsekov, i ods. 2), týkajúceho sa trestu smrti. Keby teda aj počas uplatnenia derogácie za mimoriadnej udalosti začalo nejaké trestné konanie s obvineným zo spáchania terorizmu, v ktorom by mal byť uložený trest smrti (v krajinách, kde sa trest smrti stále vykonáva), toto súdne konanie musí byť plne v súlade s ICCPR, vrátane zásad trestného konania podľa jeho čl. 14 a 15.

Štáty sú samozrejme viazané len tým medzinárodným dohovorom, ktorého sú zmluvnou stranou, no z uvedeného je možné vydedukovať spoločný okruh práv, ktoré nemožno nikdy derogovať, ktorými sú právo na život, zákaz mučenia, krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania, zákaz otroctva, nevoľníctva a nútených prác a niektoré práva, týkajúce sa trestného konania.

Zaujímavou by nepochybne bola analýza dodržiavania jednotlivých ľudských práv pri boji proti terorizmu. Osobitne sa to týka práva na život a osobnú slobodu. Nezriedka dochádza zo strany štátov a ich predstaviteľov k mučeniu, k porušeniu zásady na spravodlivý súdny proces, k svojvoľným obmedzeniam osobnej slobody a výkonom rozsudkov (dokonca popravam), obmedzeniu slobody prejavu a iným nezákonným represívnym opatreniam, ktoré sa v konečnom dôsledku nedotýkajú len práv osôb podozrivých zo spáchania medzinárodného terorizmu, ale aj nevinného civilného obyvateľstva. Rovnako kontroverzná je aj preprava osôb podozrivých zo spáchania terorizmu. Pokiaľ by štáty riadne dodržiavali svoje záväzky vyplývajúce im z medzinárodných dohovorov, nemohlo by dochádzať k zadržiavaniu podozrivých z terorizmu v detenčnom zariadení na Guantanáme, k ich mučeniu a neľudskému zaobchádzaniu ako vo väznici Abu Ghraib v Iraku, či transferu podozrivých z terorizmu cez tretie krajiny (CIA lety).

Záver

Vzťah medzi bojom proti terorizmu a dodržiavaním ľudských práv je nejednoznačný a komplikovaný. Na jednej strane má terorizmus priamy i nepriamy vplyv na ľudské práva jednotlivcov, ktoré štát je povinný chrániť, na strane druhej sa však boj proti terorizmu musí realizovať v rámci hraníc stanovených medzinárodným právom ľudských práv a sám nemôže mať za následok ich porušovanie. Medzinárodné právo ľudských práv stanovuje možnosti legálneho obmedzenia ľudských práv, a to formou zákonných obmedzení alebo derogačných klauzúl. V boji proti terorizmu musí byť dodržiavanie ľudských práv prioritou a všetky opatrenia musia byť vykonané v súlade so stanovenými štandardami ochrany ľudských práv. To pritom platí pokiaľ ide o územie štátu, ktorý opatrenia prijíma, ako aj akékoľvek iné, nad ktorým vykonáva štátnu moc, patriacim pod jeho jurisdikciu. Tie práva, ktoré sú medzinárodnými zmluvami stanovené ako nederogovateľné, je nevyhnutné dodržiavať za akýchkoľvek okolností a neexistuje výnimka na odchýlenie sa od nich. Keďže v praxi štátov sa však niekedy ukazuje opak, dodržiavanie ľudských práv v rámci boja proti medzinárodnému terorizmu je pre medzinárodné spoločenstvo dnes, i do budúcnosti veľkou výzvou.

Summary

The possibility of limiting human rights in the international fight against terrorism

Keywords: human rights, terrorism, international contract law, legal restrictions.

In today's world, humanity is facing one of the greatest threats having an impact on the safety, security, health, and social values – international terrorism. Combating this phenomenon is now a priority for many countries. It is the purpose of this paper to deal with the conceptual definition of international terrorism, which can be seen in terms of whether legal, political, historical or other social sciences. Terrorism is certainly not a new phenomenon, but it became especially important to the international community after 11th of September 2001, when terrorist attacked the World Trade Center in New York and other targets in the U.S. that resulted in thousands of innocent victims. The aim of this paper is to highlight the fact that despite the indisputable importance of combating international terrorism, its prevention and punishment of the perpetrators of this crime, any measures taken at national and international level within the above activities would undoubtedly be consistent with the protection of human rights. It is undeniable that international terrorism is very real and direct impact on human rights and has devastating consequences in particular the right to life, liberty and physical integrity (apparently, there is no human right that in a negative sense it is not affected). In addition, destabilizing the constitutional or social order, causing fear among the population, threatening peace and security, economic and social development. In the professional community, there is the view that terrorism is a very serious violation of human rights, and therefore it must be combated effectively. Some states have been involved in torture or other inhuman treatment or punishment, while ignoring the legal framework on the prohibition of such conduct, others issue terror suspects to countries where they face the death penalty, torture or other serious human rights abuses, which violate prohibition of refoulement to such states. States also use a variety of repressive measures to suppress the voices of human rights defenders, civil society and media, which pointed to violations of human rights in the fight against international terrorism.

There is a close link between international terrorism and human rights. All states have the right to defend themselves and their population against international terrorism and to take the necessary measures to guarantee their security and integrity. However, they must fully respect and conform with the international law, particularly international human rights law and other relevant international norms, principles, and generally recognized

standards. International human rights law allows for limitations on certain rights and, in a very limited set of exceptional circumstances, for derogations from certain human rights provisions. These are lawful limitations (treaty “claw back” clauses) and derogation clauses. There are nevertheless certain inalienable non-derogable human rights, derogation from which is prohibited and which must be applicable in all situations e.g. the right to life, freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, freedom from retrospective penalties etc. Practice of states shows that not all of the counterterrorism measures taken by them are in conformity with international law. Finding the balance between effective fight against international terrorism while guaranteeing fundamental human rights is therefore a big challenge for international community.